

Schriftenreihe des Fachbereichs Öffentliche Sicherheit

Guido Korte (Hrsg.)

**Aspekte der nachrichten-
dienstlichen Sicherheitsarchitektur**

Brühl / Rheinland 2005

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-938407-05-0

ISSN 0946-5782

Druck: Statistisches Bundesamt
Zweigstelle Bonn

Herausgeber: Fachhochschule des Bundes
für öffentliche Verwaltung
Fachbereich Öffentliche Sicherheit

Redaktion: Uta Gräfin Dohna, Guido Korte

Layout: Werner Grünewald

Umschlag: Jörg Fandrey

www.fhbund.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
„Out of area“ Einsätze der Bundeswehr und des MAD	11
Auslandsaufklärung als Risikoperzeption Konkurrenzverhältnis Bundeswehr – BND?	25
Entspricht die Organisationsstruktur der Behörden für Verfassungsschutz extremismustheoretischen Kategorisierungssystemen?	69
Terroristische Netzwerke. Bekämpfung mit Netzwerken.	111
Terrorismus als Ausdruck eines mangelhaften politischen Systems? Fallbeispiele und Präventionsmöglichkeiten.	209

Vorwort

Die Anschläge islamistischer Terroristen vom 11. September 2001 in New York und vom 11. März 2004 in Madrid haben eine verstärkte Diskussion über die Neugestaltung und Neubewertung der Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland ausgelöst. Es geht dabei vorrangig um die Frage, ob die mit der Terrorismusbekämpfung beauftragten Sicherheitsbehörden – insbesondere die Nachrichtendienste – richtig aufgestellt sind.¹

In diesem Zusammenhang sind einige rechtliche, organisatorische und inhaltliche Aspekte der nachrichtendienstlichen (nd.) Sicherheitsarchitektur nur am Rand der Diskussion erörtert worden. Diese speziellen Problemfelder der Nachrichtendienste werden mit der Veröffentlichung angesprochen. Die Lösungsvorschläge sollen eine breite Diskussion – nicht nur in den Nachrichtendiensten – in Gang bringen.

Die anwachsende Forderung nach Auslandseinsätzen bewaffneter Streitkräfte der Bundeswehr aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen im Rahmen der Vereinten Nationen (UN) aber auch der Nato hat schlagartig die Frage nach den rechtlichen Voraussetzungen eines Einsatzes des Militärischen Abschirmdienstes (MAD) im Ausland als Teil der bewaffneten Streitkräfte der Bundeswehr – nicht der Bundeswehrverwaltung – hervorgerufen.

Das im März 2004 in dem Bundestag eingebrachte sogenannte „Entsendungsgesetz“ für die bewaffneten Streitkräfte der Bundes-

¹ Vgl. Bundesinnenminister Otto Schily bei der Eröffnung der Spezial- und Analyseinheit „Internationaler Terrorismus“ am 14.12.2004 in Berlin; Generalbundesanwalt beim BGH Kay Nehm: „Das nachrichtendienstliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur“, in NJW, 46, 2004 S. 3269 ff, der zu einer Neubewertung des nd. Trennungsgebotes auffordert.

wehr verstärkt die Notwendigkeit, sich mit dem damit verbundenen Einsatz des MAD auseinanderzusetzen.

Bei der Planung und Durchführung von Einsätzen bewaffneter Streitkräfte der Bundeswehr in Krisengebieten sind die Mitarbeiter des MAD vorrangig tangiert, da sie für die innere Sicherheit der Truppen wesentliche Hilfestellung leisten.

Die Tätigkeit des MAD im Ausland (Bosnien, Afghanistan) in den letzten Jahren ist dabei stets in Abstimmung mit den Aufnahme- bzw. Gast-Staaten oder in Absprache mit den alliierten Partnern erfolgt, mit denen die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtliche Vereinbarungen abgeschlossen hat. Insoweit ist die Legitimität eines MAD-Einsatzes bisher rechtlich nicht in Frage gestellt worden. Allerdings nur bei einer sehr weitgehenden rechtlichen Auslegung konnte man die Ausweitung des Bundeswehreinsatzes im Ausland auf den MAD unter in Kaufnahme einer stillschweigenden Umgehung der gesetzlichen Vorgaben für den MAD (§ 1 MADG) hinnehmen. Bei dieser bis 2004 unklaren Rechtslage (Verabschiedung des 1. MAD Änderungsgesetzes) will der erste Beitrag der Veröffentlichung zu einer Klarstellung beitragen und die Frage nach den rechtlichen Grundlagen für die Sammlung wichtiger sicherheitsrelevanter Informationen durch den MAD im Ausland beantworten.

In dem zweiten Beitrag wird ein weiteres Problem erörtert, das sich zwangsläufig bei einem Auslandseinsatz des MAD ergibt. Die militärische Aufklärung mit nachrichtendienstlichen (nd.) Mitteln wird bei der Bundeswehr durch den MAD wahrgenommen. Auf der anderen Seite ist aber auch der Bundesnachrichtendienst (BND) u.a. für die Auslandsaufklärung in den militärischen Bereichen zuständig. Diese Aufgabenstellung führt zu einer Kompetenzüberschneidung zwischen MAD und BND bei der militärischen Aufklärung im Ausland. Die bewaffneten Streitkräfte der Bundeswehr benötigen bei ihren Auslandseinsätzen in Krisengebieten (z.B. Afghanistan) einen steigenden Bedarf an zuverlässigen sicherheitsrelevanten Informationen, die gleichermaßen zeitnah als auch operativ realisierbar sein müssen. Während der MAD schwerpunktmäßig die militärische Abschirmung der Bundeswehr gegenüber Gefahren von innen, d.h. u.a. Verhinderung von terroristischen Anschlägen gegen die Bundeswehr, Vermeidung von Ausspähung fremder Geheimdienste (Spionage) sowie der

Infiltration durch Extremisten und neuerdings der Aktivitäten der organisierten Kriminalität (OK) zur Aufgabenstellung hat, ist der BND als Auslandsaufklärungsdienst für die Absicherung der Streitkräfte der Bundeswehr nach außen zuständig. Die neue Sicherheitslage bei diesen Auslandseinsätzen erfordert zwangsläufig eine Verschiebung und Ausweitung der externen Ebene der Abwehr gegenüber der internen Ebene der Abwehr insbesondere der Abschirmung vor den obengenannten Gefahren.

Da der MAD gesetzlich seinen „Geschäftsbereich“ und vor allem seinen „Geltungsbereich“ eindeutig im Inland hat (§ 1 MADG), kann die militärische Aufklärung des MAD im Ausland nur unter bestimmten völkerrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben legitim erscheinen.

Der zweite Beitrag untersucht insoweit Lösungsmöglichkeiten für die Kompetenzfrage bei der militärischen Aufklärung im Rahmen der Auslandseinsätze der Bundeswehr. Da der BND aufgrund der gesetzlichen Regelungen kein Monopol für die Auslandsaufklärung besitzt, bieten sich Lösungen an, die eine Interessenkollision bei der militärischen Aufklärung vermeiden helfen.

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 und vom 11. März 2004 – aber auch dem Auftreten der rechtsextremen NPD im sächsischen Landtag zur Jahreswende 2004/2005 – ist der Ruf nach einer organisatorischen Veränderung der nachrichtendienstlichen Sicherheitsarchitektur größer geworden.

Sowohl die einschlägigen gesetzlichen Regelungen (z.B. Versammlungsgesetz) als auch die Aufgaben der Sicherheitsbehörden insgesamt – hier insbesondere die Nachrichtendienste – müssen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit überprüft und entsprechend der globalen Bedrohung durch den internationalen Terrorismus (Islamismus) aber auch dem verstärkten Auftreten von nationalen Extremisten (Rechts-extremisten) modifiziert werden.

Der Anschlag von Madrid verdeutlichte schmerzlich die Wissenslücke der Sicherheitsbehörden aufgrund mangelnder Kooperation und fehlenden kontinuierlichen Informationsaustausches.

Insoweit will der dritte Beitrag zur Diskussion stellen, ob eine organisatorische Straffung bei den Verfassungsschutzbehörden des Bun-

des und der Länder zu einer verbesserten Zusammenarbeit der Behörden untereinander aber auch zu den nationalen bzw. internationalen Polizeibehörden führen kann, ohne dass die gesetzlich gebotene organisatorische Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten aufgegeben wird.

Insbesondere wird die grundsätzliche Frage angeschnitten, inwieweit die bestehende Organisation der VS-Behörden den in der politischen Wissenschaft entwickelten theoretischen Kategorisierungssystemen bzw. Ebenen für Extremismusbereiche/Terrorismus entspricht. Für die praktische Arbeit der VS-Behörden bietet sich die Chance, ihr Analyse- und Politikberatungspotential zu steigern.

Der vierte Beitrag „Terroristische Netzwerke“ setzt sich im Rahmen der neu zu gestaltenden Sicherheitsarchitektur mit dem institutionellen Aufbau der mit der Bekämpfung des Terrorismus betrauten Behörden auseinander. Im Mittelpunkt der Analyse stehen naturgemäß die VS-Behörden von Bund und Länder. Ausgangspunkt der organisatorischen Überlegungen ist die Tatsache, dass die durch „Al Qaida“ verkörperte gegenwärtige terroristische Bedrohung als ein transnationales Netzwerk organisiert ist.

Diese Netzwerkstruktur wird in den Mittelpunkt der Überlegungen zum neuen institutionellen organisatorischen Design der Sicherheitsbehörden gerückt.

Eine an diesem Netzwerk entwickelte Sicherheitsstruktur müsste in Deutschland unmittelbar zur Bekämpfung des islamistischen terroristischen Netzwerkes beitragen können.

Mit dem fünften Beitrag der Veröffentlichung „Terrorismus als Ausdruck eines mangelhaften politischen Systems?“ wird ein inhaltliches Problem angeschnitten, das nicht nur die deutschen Nachrichtendienste beschäftigen sollte. Die Bedrohung westlicher demokratischer Staaten durch den internationalen Terrorismus führt dazu, sich neben der Bekämpfung grundsätzlich auch mit den Ursachen des Phänomens „Terrorismus“ auseinanderzusetzen.

Die Ursachenforschung zur Entstehung terroristischer Organisationen ist als interdisziplinäre Herausforderung zu verstehen, die u.a.

Psychologen, Soziologen, Politologen, Historiker, Juristen und Kriminologen herausfordert.

Bisherige Untersuchungen zum „Erklärungsansatz“ von der Entstehung des Terrorismus hatten überwiegend ihren Ansatzpunkt in den persönlichen Erfahrungen eines Individuums, das terroristische Gewalt zum Einsatz bringt. Neben diesen biographischen bzw. soziologischen Erklärungsansätzen suchte man eine Erklärung in den gesellschaftlichen Verhältnissen, die den Ausgangspunkt für die Bildung terroristischer Organisationen ausmachen. Im Gegensatz dazu beruht die hier vorgestellte Analyse auf politischen Zusammenhängen und Systemmerkmalen. Ziel der Untersuchung ist, die Bedingungsfaktoren zur Erklärung der Entstehung von Terrorismus auf originär politik-wissenschaftlichem Feld zu suchen.

An Fallbeispielen der RAF/Al Qaida wird herausgearbeitet, dass mangelnde politische Partizipation von Bürgern am staatlichen Leben die Entstehung von terroristischen Organisationen begünstigt. Fehlerhafte staatliche Reaktion zeitigt Auswirkungen auf terroristische Strategien.

Der Beitrag legt einen Entwurf präventiver Politikgestaltung vor, der als eine mögliche Strategie zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus gewertet werden kann.

Die Schriftenreihe „Beiträge zur inneren Sicherheit“ will im übrigen u.a. mit dieser Veröffentlichung eine engere Anbindung der deutschen Sicherheitsbehörden an die unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen erreichen, um weiterführende Forschungsergebnisse für die praktische Arbeit der Behörden nutzbar zu machen.

Mein besonderer Dank richtet sich an die Mitautoren Stephan Blanke, Stefan Braun, Axel Kuhlmann und Nina Florack, aber auch an Gerlinde Willems für die äußere Gestaltung der Veröffentlichung.

Brühl, im April 2005

Guido Korte

Guido Korte¹

„Out of area“ Einsätze der Bundeswehr und des MAD

¹ Prof.em., FH-Bund, FB ÖS.

Bei der Planung und Durchführung von Einsätzen bewaffneter Streitkräfte der Bundeswehr im Ausland sind die Mitarbeiter des Militärischen Abschirmdienstes (MAD) vorrangig tangiert, da sie für die innere Sicherheit der Truppen in Krisengebieten wie Bosnien oder Afghanistan wesentliche Dienste leisten.

Die Frage der rechtlichen Grundlagen für einen Auslandseinsatz für diesen Teil der Streitkräfte, d.h. der Bundeswehr – nicht der Bundeswehrverwaltung – ist bisher in der Öffentlichkeit und den Medien nur am Rand diskutiert worden.

Grundsätzlich bleibt in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass ein Gesetz, das den Auslandseinsatz der bewaffneten Streitkräfte der Bundeswehr regelt, zur Zeit noch nicht vorliegt.

Allerdings hat die Regierungskoalition (SPD / Bündnis 90/Die Grünen) mit einem „Parlamentsbeteiligungsgesetz“¹ und die FDP-Fraktion mit einem „Auslandseinsatzemitzirkungsgesetz“² Gesetzesvorschläge für ein sogenanntes „Entsendungsgesetz“ im März 2004 im Bundestag eingebracht. Die erste Lesung für ein „Entsendungsgesetz“ hat am 25.3.2004 im Bundestag stattgefunden. Die Gesetzesentwürfe wurden dabei an den federführenden Bundestagsausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung zur weiteren Beratung überwiesen.

Zur Klarstellung der rechtlichen Voraussetzungen bzw. Grundlagen für den bewaffneten Einsatz der Bundeswehr im Ausland ist daher ein „Entsendungsgesetz“ von großer Bedeutung.

Die friedenserhaltenden und friedensschaffenden Auslandseinsätze der Bundeswehr mit bewaffneten Streitkräften im Rahmen von Aktionen der Vereinten Nationen (UN) bzw. der Nato (Bosnien/Afghanistan) aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland besitzen seit 1994 mit dem „out of area“ – Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)³, das durch das Urteil des

¹ Vgl. BT-Dr. 15/2742

² Vgl. BT-Dr. 15/1985

³ BVerfG v. 12.7.1994; BVerfGE 90, 286 (389); NJW 1994, 2207

Bundesverfassungsgerichts⁴ im Jahr 2001 bestätigt wurde, eine verfassungsrechtliche Legitimation.

Danach ist der Einsatz der Bundeswehr „out of area“ an drei Grundvoraussetzungen gebunden. Die Einsätze müssen zunächst verfassungsrechtlich zulässig sein, darüber hinaus müssen sie mit dem Völkerrecht übereinstimmen, d.h. insbesondere nicht gegen das weltweit bestehende „Gewaltverbot“⁵ der UN gerichtet sein und zusätzlich muss die Zustimmung des Bundestages vorliegen.⁶

Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für den Einsatz wird aufgrund der Streitkräfteentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12.7.1994 aus Art. 24 II GG hergeleitet. Art. 24 GG ermächtigt den Bund nicht nur zum Eintritt in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit, sondern rechtfertigt auch verfassungsrechtlich die Übernahme der mit dem System verbundenen Aufgaben.⁷

Nach den Leitsätzen des Bundesverfassungsgerichtes wird das System gegenseitiger kollektiver Sicherheit dadurch gekennzeichnet, dass es „durch ein friedenssicherndes Regelwerk und den Aufbau einer eigenen Organisation für jedes Mitglied einen Status völkerrechtlicher Gebundenheit begründet, der wechselseitig zur Wahrnehmung des Friedens verpflichtet und Sicherheit gewährt.“⁸

Einsätze zur Friedenssicherung im Rahmen der UN, d.h. auch gegen den internationalen Terrorismus sind damit gerechtfertigt.⁹

⁴ BVerfG v. 21.11.2001; BVerfGE 104, 151; NJW 2002, 1559

⁵ Vgl. Art. 2 Abs. 4 UN-Charta

⁶ Vgl. Blumenwitz: „Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Kampf gegen den Terrorismus“ in: ZRP, 2002 S. 102 ff, 103

⁷ so auch BVerfGE, a.a.O., NJW 1994, 286: Art. 24 II GG ist auch die Grundlage „für eine Verwendung der BW zu Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln der Systeme stattfinden“.

⁸ Vgl. BVerfGE 90, 186 Nr. 5 a; NJW 1994, 286

⁹ so auch Blumenwitz, a.a.O. S. 103 Bündnisse zur „kollektiven Selbstverteidigung“, wie z.B. die Nato werden seitens des Bundes-

Die völkerrechtliche Grundlage für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte der Bundeswehr-Ausland ist dem Art. 2 IV der UN-Charta zu entnehmen. Das als Ausnahme vom Gewaltverbot der UN-Charta normierte „Selbstverteidigungsrecht“ im Fall eines „bewaffneten Angriffes“ (Art. 51 S. 1 UN-Charta) und die militärischen Sanktionsmaßnahmen, die der UN-Sicherheitsrat bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen auch terroristischer Art anordnet und durchführt (Art. 39, 42, 48 UN-Charta), rechtfertigen völkerrechtlich den Auslandseinsatz der Bundeswehr¹⁰, da die Nato seit dem 12.9.2001 bzw. 4.10.2001 „Terrorangriffe“ auf die USA als Angriffe auf alle Bündnispartner im Sinne der Beistandsverpflichtung des Art. 5 des Nordatlantikvertrages ansieht.¹¹

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts¹² muss im Fall eines Angriffs auf einen Bündnispartner (z.B. Nato) der konkrete Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Rahmen der bestehenden Bündnisverpflichtungen durch den Bundestag beschlossen werden.

Die Bundesregierung hat für den Einsatz in Afghanistan aber auch auf der arabischen Halbinsel, in Mittel- und Zentralasien, in Nord-Ost Afrika sowie angrenzende Seegebiete am 7.11.2001 einen Antrag im Bundestag gestellt.¹³

In dem Antrag v. 7.11.2001 hat sich die Bundesregierung auf die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates 1368 (2001) und 1373 (2001) (Bekämpfung des internationalen Terrorismus) und auf den Art. 6 des Nordatlantikvertrags bezüglich des Einsatzgebietes berufen.

verfassungsgerichtes dem Art. 24 II GG zugeordnet, da die Nato ausschließlich auf die „Friedenswahrung“ ausgerichtet ist.

¹⁰ siehe SR-Resolution 1368 v. 12.9.2001 u. 1373 v. 28.9.2001

¹¹ Vgl. Nordatlantikvertrag v. 4.4.1949 (BGBl. II 1955, 289) und Nato-Rat-Beschluss v. 4.10.2001

¹² BVerfGE v. 21.11.2001 (BGBl. 2002, 116)

¹³ Vgl. BT-Dr. 14/7296

Einschränkend darf sich die Bundeswehr nur an Einsätzen beteiligen, denen die jeweilige Regierung (Aufnahmestaat) zugestimmt hat.¹⁴

Bei den bisherigen Einsätzen der Bundeswehr im Ausland ist damit der verfassungsgemäß vorgeschriebene Parlamentsvorbehalt durch die Bundesregierung beachtet worden. Da die Bundesregierung in diesem Fall das alleinige Initiativrecht besitzt, beim Bundestag die konstitutive Zustimmung, d.h. das Mandat für einen solchen bewaffneten Auslandseinsatz der Bundeswehr zu beantragen, muss die Bundesregierung in ihrem Zustimmungsantrag präzise darlegen, in welcher Truppenstärke die Bundeswehr in einem ausländischen Staat und in welcher Form die Bundeswehr eingesetzt werden soll. Das in der Regel zeitlich begrenzte Mandat muss gegebenenfalls durch den Bundestag verlängert werden.¹⁵ Diese Staatspraxis ist unbefriedigend. Denn schon das Bundesverfassungsgericht hatte 1994 im „out of area“-Urteil angeregt, in Gesetzesform das Ausmaß bzw. den Umfang der parlamentarischen Mitwirkung bei bewaffneten Auslandseinsätzen der Bundeswehr zu konkretisieren.¹⁶

Nur solange der Bundestag von seiner Gesetzgebungsbefugnis keinen Gebrauch gemacht hat, kann das Bundesverfassungsgericht nach herrschender Auffassung den Parlamentsvorbehalt gestaltend ausfüllen.¹⁷

Bei einem vorliegenden „Entsendungsgesetz“ wäre hier das Bundesverfassungsgericht auf die Prüfung beschränkt, ob die gesetzlichen Regelungen grundgesetzkonform sind.

Das „out of area“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 hat allerdings die Rahmenbedingungen für die Gesetzgebung vorgegeben und Mindestanforderungen bzw. Grenzen für den Parlamentsvorbe-

¹⁴ Vgl. BT-Dr. 14/7296

¹⁵ Vgl. dazu ausführlich Pofalla: „Die Bundeswehr im Ausland“, ZRP 7, 2004 S. 221 ff

¹⁶ Vgl. BVerfGE 90, 389 NJW 1994, 2207

¹⁷ Vgl. Pofalla, a.a.O., S. 222

halt aufgezeigt. Danach sind unterschiedliche Formen und Arten der Mitwirkung bei bewaffneten Auslandseinsätzen der Bundeswehr vorgesehen, die ihrerseits aber nur unter Kontrolle des Bundestages zeitlich und intensitätsmäßig eingegrenzt werden können.¹⁸

Völkerrechtliche Verpflichtungen des Bundes wie auch eine militärische Einbindung der Bundeswehr in internationale Verträge (z.B. Natoverträge) müssen bei den vorgesehenen gesetzlichen Regelungen berücksichtigt werden.¹⁹

Als Problem ist die Legaldefinition des Begriffs „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ der Bundeswehr zu sehen. Der Gesetzesentwurf der Koalition²⁰ spricht in § 2 I davon, dass die Bundeswehr „in bewaffnete Unternehmen einbezogen oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist“. Planungs- bzw. Vorbereitungsmaßnahmen sowie Hilfsmaßnahmen werden dabei als Nicht-Einsätze gewertet (§ 2 Abs. II). Allerdings zählen Erkundungskommandos zu den Einsätzen von geringer Bedeutung (§ 4 Abs. III Nr. 1), die laut Gesetzesentwurf als genehmigt angesehen werden.

Damit sind Hilfsmaßnahmen und Katastrophenhilfen z.B. in Indonesien/Sri Lanka eindeutig keine Einsätze i.S.d. Gesetzes bzw. Gesetzesentwurfes.

Bei Einsatz der Bundeswehr im Rahmen integrierter Verbände wie z.B. der Nato oder UN unterliegt die Bundeswehr im Fall bewaffneter Operationen dem im Gesetz vorgesehenen Parlamentsvorbehalt, der grundsätzlich die vorherige konstitutive Zustimmung (Mandat) des Bundestages verlangt.²¹ Bei „Gefahr im Verzuge“ (§ 5 Abs. I) bedürfen Einsätze, die keinen Aufschub dulden, nicht der vorherigen Zustimmung des Bundestages. Auf Antrag ist aber die Zustimmung zum Einsatz unverzüglich nachzuholen. Lehnt der Bundestag dann den Einsatz ab, ist der Einsatz zu beenden. (§ 5 Abs. III) Ein „Rück-

¹⁸ Vgl. BVerfGE 90, 389

¹⁹ Vgl. Pofalla, a.a.O. S. 222

²⁰ Vgl. BT-Dr. 15/2742

²¹ Vgl. BVerfGE 90, 381

holrecht“ des Bundestages ist in diesem Zusammenhang zu bejahen, allerdings sind dabei die völkerrechtlichen Bindungen der BRD zu beachten.²²

Die Definition des Begriffes „Gefahr im Verzuge“ ist dem polizeilichen Gefahrenbegriff zu entnehmen, der eine gegenwärtige erhebliche unmittelbare Gefahr für ein bedeutsames Rechtsgut wie z.B. Leib und Leben fordert.²³

Bei Einsätzen konkreter bewaffneter Streitkräfte im Rahmen der UN oder Nato bzw. generell aufgrund völkerrechtlicher Bündnisverpflichtungen könnte im Gesetz an eine nachträgliche Zustimmung gedacht werden, angelehnt an die Verfahrensregelung bei „Gefahr im Verzuge“ im Polizeirecht.²⁴

Zur Klarstellung der rechtlichen Voraussetzungen für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte der Bundeswehr im Ausland wäre daher ein „Entsendungsgesetz“ in Form eines „Parlamentsbeteiligungsgesetzes“²⁵ bzw. eines „Auslandseinsatzemitzwirkungsgesetz“²⁶ von großem Vorteil, das die Forderungen des Bundesverfassungsgerichts aus den Jahren 1994 und 2001 berücksichtigt.

Eine rechtliche Begründung für den Einsatz des MAD im Ausland ist mit den vorgenannten Gründen für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte der Bundeswehr im Ausland noch nicht gegeben.

Nach bisheriger Auffassung der Bundesregierung und der Opposition im Bundestag war der Einsatz des MAD im Rahmen bewaffneter

²² Vgl. BVerfGE 90, 388

²³ Vgl. Pofalla, a.a.O. S. 223; vgl. Korte/Zoller: „Informationsgewinnung mit nachrichtendienstlichen Mitteln“, a.a.O. 2001 S. 62 ff

²⁴ so auch Scholz im B-Tag-Ausschuss Dr. 15-G-29 S. 6 f; Pofalla, a.a.O. S. 225

²⁵ Vgl. BT-Dr. 15/2742

²⁶ Vgl. BT-Dr. 15/1985

Streitkräfte der Bundeswehr im Ausland von dem bestehenden Mandat für die Einsätze in Bosnien und Afghanistan mit umfasst.²⁷

Aus der ausschließlichen Gesetzeskompetenz des Bundes gemäß Art. 73 Nr. 10 b GG und der Einrichtungskompetenz des Bundes aus Art. 87 a Abs. 1 GG wurde der MAD Auslandseinsatz als Teil der Streitkräfte indirekt über die Bundeswehr verfassungsrechtlich begründet.²⁸

Seit dem Jahr 1990 besitzt der MAD mit dem „Gesetz über den militärischen Abschirmdienst“ (MADG)²⁹ eine eigenständige gesetzliche Grundlage.

Die „Sicherung der Einsatzbereitschaft der Bundeswehr nach innen“ ist die Hauptaufgabe des MAD. (§ 1 Abs. 1 MADG) Der MAD nimmt damit Aufgaben wahr, die denen der VS-Behörden des Bundes und der Länder entsprechen.³⁰

Diese Aufgaben sind mit der Informationssammlung und –auswertung über Bestrebungen, die sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richten, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder Landes tangieren, über sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht, mit Bestrebungen und Tätigkeiten gegen den Geschäftsbereich des Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) umschrieben. Zusätzlich sind durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz noch Bestrebungen, die sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Art. 9 Abs. 2

²⁷ Vgl. FAZ Nr. 24 v. 29.1.2005 S. 1

²⁸ Vgl. Rose-Stahl: „Recht der Nachrichtendienste“ Beiträge zur inneren Sicherheit, Heft 18, 2002 S. 106 ff, 112, 113; Albert: „Informationsverarbeitung durch Nachrichtendienste am Beispiel der Verfassungsschutzbehörden“, Beiträge zur inneren Sicherheit, Heft 16, 2001, S. 103; Blancke, a.a.O., S. 10; Dau, K.: „Rechtsgrundlagen für den MAD in, DÖV, Heft 16, 1991, S. 663

²⁹ MADG v. 20.3.90, BGBl. S. 2959

³⁰ Vgl. FN 28; insbesondere Rose-Stahl, a.a.O., S. 108

GG) und gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Art. 26 Abs. 1 GG) richten, hinzugekommen.³¹

Dem MAD stehen bei der Wahrnehmung oben genannter Aufgaben nachrichtendienstliche (nd.) Befugnisse zu. Die den Streitkräften der Bundeswehr eingeräumten Sonderrechte über die Anwendung des unmittelbaren Zwangs und der Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und zivile Wachpersonen sind dem MAD untersagt.³²

Inwieweit damit auch der Einsatz bzw. die Tätigkeit des MAD im Ausland rechtlich zulässig ist, wird unterschiedlich beurteilt. Da auf den Schutz der Bundeswehr im Ausland nicht verzichtet werden könne, müsse der MAD als Teil der bewaffneten Streitkräfte seine nachrichtendienstlichen Aufgaben auch im Ausland wahrnehmen können.³³

Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für einen solchen Einsatz wurden in den Urteilen des Bundesverfassungsgerichtes³⁴ und in der Mandatserteilung durch den Bundestag gesehen. Zum Teil wurde an den Einsatz des MAD im Ausland die zusätzliche Forderung geknüpft, dass hier die Genehmigung des Aufenthaltsstaates (Gastlandes) einzuholen sei, um nicht nationale Hoheitsrechte zu verletzen.³⁵

Trotz der „Inlandsbezüglichkeit“ der Aufgaben des MAD sollte diesem letztlich erlaubt sein, seine Schutzfunktionen gegenüber der

³¹ Art. 2 des Terrorismusbekämpfungsgesetz; vgl. ausführlich Rose-Stahl a.a.O., S. 109

³² Vgl. „Gesetz über die Anwendung des unmittelbaren Zwangs und der Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und zivile Wachpersonen“ v. 12.8.1965

³³ u.a. Albert, a.a.O., S. 103; Rose-Stahl, a.a.O., S. 112/113

³⁴ Vgl. BVerfGE 90, 389 u. 104, 151

³⁵ Vgl. u.a. Rose-Stahl, a.a.O., S. 112

Bundeswehr auch im Ausland auszuüben, wenn diese dort im bewaffneten Einsatz sei.³⁶

In dieser erweiterten Auslegung des Zuständigkeitsbereichs des MAD auf das Ausland war bzw. ist eine eindeutige rechtliche Umgehung der im MAD-Gesetz festgelegten Zuständigkeit, d.h. nur für den Geschäftsbereich des BMVg, zu sehen. (§ 1 Abs. 1 MADG) Zum „Geschäftsbereich“ des BMVg gehören die Streitkräfte, die Bundeswehrverwaltung, die Truppendienstgerichte, der Bundesdisziplinaranwalt, Wehrdisziplinaranwälte sowie Dienststellen der Militärseelsorge.

Personen sind dem Geschäftsbereich des BMVg zuzuordnen, wenn sie in einen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Dienst oder Arbeitsverhältnis der BRD stehen und aus bestimmten Haushaltsmitteln bezahlt werden. Personen sind auch im Geschäftsbereich des BMVg tätig, wenn sie hier, ohne ihm anzugehören, ständig oder überwiegend aufgrund anderer Rechtsverhältnisse Dienst oder Wehrleistungen erbringen.

Bei der Frage des „Zuständigkeitsbereiches“ lag damit eine Gesetzeslücke vor, die nur durch eine Änderung des MAD-Gesetzes bzw. durch eine Ergänzungsklausel zum „Geltungsbereich“ bzw. „Geschäftsbereich“ in dem MAD-Gesetz gelöst werden konnte.³⁷

Die umstrittene Rechtslage hat sich zwischenzeitlich insoweit geklärt, als die Bundesregierung einen Entwurf eines „ersten Gesetzes zur Änderung des MAD-Gesetzes“ (s. MADG ÄndG)³⁸ eingebracht hat. Das Gesetz wurde schließlich am 8.3.2004 im Bundestag verabschiedet.³⁹

Mit diesem Gesetz wird der Aufgabenbereich des MAD bei „besonderen Auslandsverwendungen“ der Bundeswehr oder bei „huma-

³⁶ Vgl. Albert. H., a.a.O., S. 103; Rose-Stahl, a.a.O., S. 112

³⁷ Vgl. Blancke, a.a.O., S. 23

³⁸ BT-Dr. 14/8222

³⁹ BGBl. 2004 Teil I Nr. 10 v. 11.3.2004

nitären Maßnahmen“ auf Anordnung des Bundesministers der Verteidigung erweitert. (§ 14 Abs. 1 S. 1 1. MADG ÄndG), um ein „vergleichbares Schutzniveau“ wie für die Bundeswehr im Inland zu erreichen.⁴⁰

Allerdings wird der Auslandseinsatz des MAD auf die „Liegenschaften“ der bewaffneten Streitkräfte der Bundeswehr begrenzt. (§ 14 Abs. 1 S. 1 1. MADG ÄndG)

Zur Sicherung der Ersatzbereitschaft der Truppe oder zum Schutz der Angehörigen, der Dienststellen und der Einrichtungen in den Liegenschaften im Ausland dürfen durch den MAD auch öffentliche Stellen im Einsatzland um Auskünfte ersucht werden. § 1 Abs. 2 des BND-Gesetzes bleibt dabei unberührt. (§ 14 Abs. 1 S. 2 u. 3 1. MADG ÄndG)

Darüber hinaus darf der MAD während der „besonderen Auslandsverwendungen“ entsprechend § 1 Abs. 2 MAD Informationen über Personen oder Personengruppen auswerten, die nicht zum Geschäftsbereich des BMVg gehören oder in ihm tätig sind, wenn sich deren Bestrebungen oder Tätigkeiten gegen die eingesetzten Personen, Dienststellen oder Einrichtungen richten. (§ 14 Abs. 2 S. 1 1. MADG ÄndG). Auch in diesem Fall können öffentliche Stellen im Einsatzland um Auskünfte ersucht werden.

Bei Informationen zur Sicherung der Einsatzbereitschaft und bei Schutzmaßnahmen von Personen, Dienststellen oder Einrichtungen ersucht der MAD den BND in diesen Fällen um entsprechende Maßnahmen. (§ 14 Abs. 2 S. 3 1. MADG ÄndG). Damit bleibt der BND für die Informationsbeschaffung außerhalb der Bundeswehrliegenschaften im Ausland zuständig.⁴¹

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr arbeiten der MAD und der BND im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse zusammen. Insbesondere erfolgt eine gegenseitige Unterrichtung. Die Einzelheiten der Zusammenarbeit sind bei jedem Aus-

⁴⁰ § 14 Abs. 2 S. 1 1. MADG ÄndG

⁴¹ Vgl. Blancke, a.a.O., S. 11

landseinsatz zwischen MAD und BND besonders zu regeln. Sie bedürfen der Zustimmung des Chef des Bundeskanzleramtes und des Bundesverteidigungsministers. Das Parlamentarische Kontrollgremium ist über die Absprachen zu unterrichten. (§ 14 Abs. 6 1. MADG ÄndG)

Der MAD wirkt bei seinen Auslandseinsätzen im Rahmen der besonderen Auslandsverwendungen in den Liegenschaften der Bundeswehr an Personenüberprüfungen und bei technischen Sicherheitsmaßnahmen mit. (§ 14 Abs. 3 1. MADG ÄndG)

Die Aufgaben und Befugnisse des MAD bei Auslandseinsätzen sind zeitlich und räumlich durch die Auslandsverwendung der Bundeswehr begrenzt. (§ 14 Abs. 5 1. MADG ÄndG)

Die Bundesregierung muss vor Beginn eines Einsatzes des MAD im Ausland das Parlamentarische Kontrollgremium des Bundestages über diesen Einsatz unterrichten. (§ 14 Abs. 7 1. MADG ÄndG)

Mit dem 1. MADG ÄndG sind damit seit März 2004 die rechtlichen Voraussetzungen für einen MAD-Einsatz im Rahmen der bewaffneten Streitkräfte der Bundeswehr im Ausland eindeutig gegeben und die bisherigen rechtlichen Unklarheiten über die gesetzlichen Grundlagen für einen Auslandseinsatz des MAD beseitigt.

Stephan Blancke¹

Auslandsaufklärung als Risikoperzeption Konkurrenzverhältnis Bundeswehr – BND?

¹ Stephan Blancke, Dipl. Politologe, Verwaltungsfachwirt (FH), Lehrbeauftragter FH-Bund, FB ÖS.

1. Einleitung

1.1 Forschungsstand

Die Beschäftigung mit dem Thema „Geheimdienste“ unterliegt einer besonderen Quellenproblematik. Im Gegensatz zu den USA oder Großbritannien existieren in Deutschland relativ wenige, zumeist veraltete wissenschaftliche Publikationen zu diesem Thema. Zwar sind in letzter Zeit Rolle und Funktion von Geheimdiensten – nicht zuletzt aufgrund der Vorkommnisse um den elften September 2001 – thematisiert worden, aber hier handelt es sich zumeist um eine journalistische Sichtweise auf die Arbeit von „bekannten“ Geheimdiensten wie der „Central Intelligence Agency (CIA)“ oder dem „Bundesnachrichtendienst (BND)“¹. Einige wenige Publikationen befassen sich mit der rechtlichen Stellung der Geheimdienste und beleuchten in diesem Zusammenhang auch die Stellung des „Militärischer Abschirmdienst (MAD)“².

¹ Vgl. u.a. Ulfkotte, Udo: Verschlussache BND, München 1998 oder Ranelagh, John: CIA. A History, London 1992 [BBC Books].

² Vgl. u.a. Gröpl, Christoph: Die Geheimdienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung, Berlin 1993 sowie Schimpff, Thomas: Die rechtliche Stellung der Geheimdienste, Frankfurt am Main 1990. Aktuell gibt es allerdings Bemühungen, diese Lücke in der Fachliteratur zu schließen. Siehe z.B. Rose-Stahl, Monika: Recht der Geheimdienste. Verfassungsschutz, Militärischer Abschirmdienst, Bundesnachrichtendienst, Brühl 2002 [Schriftenreihe der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Band 18]. Korte, Guido; Zoller, Manfred (Hrsg.): Informationsgewinnung mit nachrichtendienstlichen Mitteln (nd-Mittel). Rahmenbedingungen, Einsatzmodalitäten, Verarbeitungsaspekte, Brühl 2001 [Schriftenreihe der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Band 16]. Borgs-Maciejewski, Hermann; Ebert, Frank: Das Recht der Geheimdienste, Stuttgart 1986. Haedge, Karl-Ludwig: Das neue Nachrichtendienstrecht für die Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1998. Roewer, Helmut: Nachrichtendienstrecht der Bundesrepublik Deutschland. Kommentar und Vorschriftensamm-

1.2 These und Fragestellung

Das traditionelle Sicherheitskonzept der Bundeswehr ist defensiv ausgerichtet, d. h. eventuelle Angriffe auf das Territorium der Bundesrepublik Deutschland würden entsprechend beantwortet werden. Untersuchungen von Militärhistorikern zeigen, daß die nachrichtendienstliche Aufklärung für die Defensivposition von größerer Relevanz ist als für die Offensivposition. Eine erfolgreiche defensive Position wird durch nachrichtendienstliche³ Aufklärung gewährleistet.⁴ Diese Aufklärung richtet sich gegen eventuell feindliche Intentionen, die sich weniger in konventionellen militärischen Strukturen, sondern verstärkt als asymmetrische Risiken manifestieren und ihren Ursprung derzeit überwiegend im Ausland finden. Zu diesen Risiken gehören u.a. substaatliche Akteure als kriegführende Partei, der Einsatz unkonventioneller und teilweise völkerrechtlich geächteter Waffensysteme und Praktiken sowie häufig eine irrationale und damit schwer berechenbare strategische Planung⁵. Im Rahmen einer Risikoperzeption müssen die nachrichtendienstlichen Informationen für die politischen Entscheidungsträger aufbereitet werden, um die Entscheidungsfähigkeit der Regierung jederzeit gewährleisten zu können. Maßgeblich ist dabei einerseits die Notwendigkeit, die eigene physische Integrität – notfalls die des einzelnen Soldaten – gewährleisten zu müssen und andererseits ausreichende, kontinuierliche

lung für die Praxis der Verfassungsschutzbehörden, des Bundesnachrichtendienstes und des militärischen Abschirmdienstes, Köln 1987.

³ Der hier verwendete Begriff „nachrichtendienstlich“ bzw. „Nachrichtendienste“ bezieht sich auf die geheime nachrichtendienstliche Arbeit, kurz die der Geheimdienste. Nachrichtendienstliche Arbeit soll hier nicht als jene von Presseagenturen usw. verstanden werden.

⁴ Vgl. u.a. Kahn, David: An Historical Theory of Intelligence, in: Intelligence and National Security, Heft 16/ 3, 2001, S. 79 ff.

⁵ Siehe u.a.: Tangredi, Sam J.: All Possible Wars? Toward a Consensus View of the Future Security Environment, 2001 – 2025, Washington 2000 [McNair Paper 63, Institute For National Strategic Studies/ National Defense University].

Informationen über eventuelle und unberechenbare Risiken zu erhalten.

Angesichts einer globalisierten Politik und dem zunehmenden deutschen militärischen Engagement im Ausland kommt es zu Überschneidungen der Arbeitsbereiche des BND und der Bundeswehr. Die originäre Aufgabe des BND, nämlich die Auslandsaufklärung, wird offensichtlich vom MAD bzw. bestimmten Suborganisationen innerhalb der Bundeswehr zumindest für den militärischen Bereich übernommen.

Im vorliegenden Beitrag soll gefragt werden, wo diese Überschneidungen liegen und ob eine Erosion der gesetzlichen Vorgaben zu beobachten oder zu befürchten ist, welche die bisherige nachrichtendienstliche Politikberatung durch den BND fragwürdig machen würde.

2. Die Auslandsaufklärung

2.1 Anspruch und Ziel

Mit der Auslandsaufklärung werden Informationen gesammelt, die außenpolitische und militärische Aspekte beinhalten und die vitalen Interessen des auftraggebenden Staates betreffen. Die Informationen sollen eine präventive Politik ermöglichen und eine ausschließlich reaktive Politik verhindern. Zu diesem Zweck müssen alle Informationen in Relation zueinander gesetzt und analysiert werden. Diese Analyse muß alle Komponenten berücksichtigen, die ein Risiko darstellen und sich zu einer Bedrohung entwickeln können. Von besonderem Interesse der Auslandsaufklärung sind daher Kenntnisse über den Akteur, die Intention und das Potenzial, die insgesamt das Bedrohungsdreieck ergeben⁶. Erst die intensive Analyse dieses Dreiecks kann eine präventive Politik ermöglichen. Die Bundesrepublik

⁶ Vgl. u.a. Daase, Christopher; Feske, Susanne; Peters, Ingo (Hrsg.): Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 2002.

Deutschland hat im Rahmen ihrer Beteiligung am hier nicht bewerteten „Kampf gegen den Terrorismus“ „die Krisenprävention zu einem Leitziel ihres gesamten außenpolitischen Handelns erhoben“⁷.

In konkreten Situationen militärischer als auch ziviler Art zeigt sich die Relation zwischen nachrichtendienstlicher Auslandsaufklärung und Informationsbereitstellung einerseits und außenpolitischem Spielraum andererseits. Die Auswirkungen der außenpolitischen Entscheidungen jedoch betreffen die innenpolitische Situation eines Landes.⁸

2.2 Auslandsaufklärung als Risikoperzeption

Die Bundesrepublik Deutschland hat eine relativ klare Interessensdefinition, die sich trotz temporärer Komplikationen⁹ an der westlichen Wertegemeinschaft und den entsprechenden wirtschaftlichen und militärischen Bündnissen orientiert; vorrangig wird derzeit am Konzept einer Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union gearbeitet. Diese Orientierung beinhaltet verschiedene sicherheitspolitische Vereinbarungen, Verpflichtungen und Ziele, wobei hierzu nicht nur offensive Einsätze in Krisengebieten wie z. B. Afghanistan, sondern auch progressive Maßnahmen wie die Kontrolle von Rüstungsgütern aller Art gehören. Mit diesen Orientierungen können sich Konflikte ergeben, die sich nicht immer auf diplomatischer Ebene lösen lassen und die das Potenzial für eine Eskalation des Konfliktes besitzen.

Damit ergibt sich für die Auslandsaufklärung der sicherheitspolitische Aspekt: Der Einsatz von Soldaten der Bundeswehr im Ausland ist mit Risiken verbunden. Wie sehen diese Risiken aus und wie wahrscheinlich sind sie einzustufen? Wer ist der potenzielle Gegner

⁷ Auswärtiges Amt (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik 2002, Berlin 2002.

⁸ Vgl. z.B. Center for Strategic and International Studies (CSIS): The Nuclear Black Market, Washington 1996 [CSIS Task Force Report, Global Organized Crime Project].

⁹ Vgl. u.a. The Economist: Playing all sides. Germany's foreign policy, Volume 368, Nr. 8343 (27.09.2003 – 03.10.2003), S. 30 f.

und wie wird er sich verhalten? Das Wissen um das gegnerische Potenzial erweitert die eigenen Handlungsoptionen und erlaubt es der Regierung, eine Eskalation zu verhindern, z.B. durch den Abzug der eigenen Truppen oder dem Angebot von Verhandlungen oder Vergünstigungen. Unkonventionelle Optionen der Eskalationsreduktion resultieren aus dem Umgang mit asymmetrischen Risiken wie sie terroristische Strukturen oder die Organisierte Kriminalität darstellen¹⁰. Hier sind nachrichtendienstliche Operationen von besonders diskreter und diplomatischer Vorgehensweise notwendig¹¹, die sich aber dennoch an ihrem justifizierbaren modus operandi messen lassen sollte¹².

Um das skizzierte Ziel der Auslandsaufklärung erreichen zu können, müssen die geeigneten Instrumente eingesetzt werden. Eine klandestin operierende Organisation ist dazu geeignet, da allein das Wissen um das Interesse eines Staates für einen bestimmten Sachverhalt ausreicht, Rückschlüsse auf seine langfristigen Ziele, seine Instrumente, seine Motivationslage und seine Potenziale zu ziehen. Eine offene und auffällige Informationsbeschaffung kann also kontraproduktiv sein und sich insbesondere im sicherheitspolitischen Bereich verheerend auswirken, wie diverse gescheiterte militärische Aktionen in der Geschichte belegen. Die militärische Sicherheit eines Staates wird durch seine Auslandsaufklärung zwar nicht garantiert, aber begünstigt; sie kann kriegsentscheidend sein.¹³

¹⁰ Siehe auch Bossert, Oliver; Korte, Guido: Organisierte Kriminalität und Ausländerextremismus, Brühl 2004 [Schriftenreihe der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Band 24].

¹¹ Vgl. z.B. Kriesberg, Louis: Constructive Conflicts. From Escalation to Resolution, Oxford 1998.

¹² Zum Einlesen: Turns, David: International Law and Espionage, Den Haag 1995.

¹³ Vgl. u. a. Jajko, W.: The Future of Defense Intelligence, Washington 1993 [Consortium for the Study of Intelligence].

2.3 Aktuelle Entwicklungen

Die der militärischen Sicherheit dienende Auslandsaufklärung, um die es hier geht, ist einem Wandel unterworfen, der auch das untersuchte Verhältnis zum BND beschreibt: Die Bundesrepublik Deutschland als Akteur in unterschiedlichen Bündnisse, die ein von der Phase des Kalten Krieges divergierendes sicherheitspolitisches Engagement verlangen. Neuartige Risiken könnten also den Eindruck aufkommen lassen, daß den militärischen Strukturen der Bundeswehr eine „Lücke zwischen Informationsbedarf und den Möglichkeiten militärischer Aufklärung“¹⁴ zu attestieren ist.

Die militärische Auslandsaufklärung orientiert sich daher an US-Standards, deren Fehlen auf europäischer Ebene besonders im Jugoslawienkonflikt deutlich wurde. Es ist nicht nur eine finanzielle, sondern auch eine politische Frage, wieviel Spielraum eine einheitliche europäische Sicherheitspolitik erhalten wird und welchen Position nachrichtendienstliche Strukturen innerhalb der Europäischen Union einnehmen werden. Die Bundesrepublik Deutschland kann eine militärische Auslandsaufklärung u. a. aus mangelnden technischen Ressourcen nicht in dem Rahmen tragen, der unter aktuellen Bedingungen erforderlich wäre und wird daher nicht nur auf NATO-Ebene, sondern bereits im Rahmen der Westeuropäischen Union an einer Modifizierung und Angleichung entsprechender Kapazitäten arbeiten müssen.¹⁵

¹⁴ Zoller, Manfred (Hrsg.): Der Faktor „Intelligence“. Das nachrichtendienstliche Metier in neuersicherheitspolitischer Verantwortung, in: Beiträge zur inneren Sicherheit, Brühl 2003 [Schriftenreihe der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Band 20], S. 17.

¹⁵ Vgl. u.a. Braumandl, Wolfgang: Entwicklung einer europäischen Intelligence-Politik, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, Nr. 1/2003, S. 61 ff.

3. Der MAD

3.1 Quellenlage

Die Berichterstattung über den MAD und seine Tätigkeit ist unzureichend, was sich nicht nur am lückenhaften Kenntnisstand über seine Entwicklung und Rolle bis zum heutigen Tage zeigt, sondern auch in einer ungenügenden Selbstdarstellung niederschlägt. So belässt es das „Bundesministerium für Verteidigung (BMVg)“ als der für den MAD verantwortlichen Institution bei einigen wenigen Zeilen, um ihren Nachrichtendienst auf ihrer Homepage knapp vorzustellen¹⁶. Diese zurückhaltende Darstellung ist insofern auffällig, als daß die anderen deutschen Dienste wie der BND oder das „Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV)“ durchgängig bessere Informationen zu ihrer Arbeit und ihren Produkten liefern und auch im Internet mit einer eigenständigen Präsentation vertreten sind. Entgegen einer denkbaren Schlußfolgerung sind die Aufgaben des MAD nicht mit höheren Geheimhaltungsgraden eingestuft. Die Konsequenz dieses unnötig konspirativen Verhaltens hat sich u.a. in schwerwiegenden personellen Entscheidungen sowie Mutmaßungen und Unterstellungen¹⁷. Die vagen Angaben des MAD zu seiner Personalpolitik haben während des Kalten Krieges die oft ideologisch geprägten Berichte über einzelne, ausgewählte Mitarbeiterbiographien, deren Wurzeln in der NS-Zeit liegen, begünstigt; ein Umstand, der im übrigen alle Geheimdienste der BRD betraf und der insbesondere durch die Regierung

¹⁶ www.bundeswehr.de/forces/streitkraeftebasis/print/-struk_skb_hq_mad.php (30.01.2003).

¹⁷ Insbesondere sei hier an die Kießling-Affäre 83/ 84 erinnert, die zum einen die Haltlosigkeit aller Unterstellungen (? Homosexualität) durch den MAD gegenüber Kießling – immerhin damals der ranghöchste Bundeswehroffizier und stellvertretende NATO-Befehlshaber – demonstrierte als auch die Pensionierung des MAD-Chefs Brigadegeneral Helmut Behrendt zur Folge hatte. Hierzu: Jones, Susan (Hrsg.) u.a.: Internationales Geheimdienst-Lexikon, Berlin 1993.

der DDR publizistisch ausgenutzt wurde¹⁸. Insofern sind alle „Enthüllungen“ diesbezüglich mit Skepsis zu betrachten¹⁹.

3.2 Ursprung und Geschichte

Eine seit dem 16.10.1950 existierende „Prüfstelle für personelle Erfassung“ – aus Tarngründen „Prüfstelle Bad Godesberg“ genannt – war mit der Aufgabe betraut worden, die Sicherheitsüberprüfungen für die Bewerber der künftigen Bundeswehr zu übernehmen.²⁰

Aus dieser Prüfstelle resultierte die zwischen den Alliierten und der Bundesregierung bestehende Verbindungsstelle im sog. „Amt für die Unterbringung der Besatzungstruppen“ – quasi dem Vorläufer der Bundeswehr –, nach dem Leiter Theodor Blank auch „Amt Blank“ genannt. Innerhalb des „Amt Blank“ gab es ab 1950 eine sog. Sicherungsgruppe, die nach der 1956 erfolgten Umbenennung des „Amt Blank“ in BMVg von 1957 bis 1984 den Namen „Amt für Sicherheit der Bundeswehr (ASBw)“ trug und die Grundstruktur des MAD darstellte.²¹ Aufgrund diverser Zwischenfälle und Affären kam es mit der Einsetzung der Höcherl-Kommission 1984 zu einer ganzen Reihe von Empfehlungen, die zu einer Umstrukturierung des ASBw und zu entsprechend notwendigen datenschutzrechtlichen Änderungen führ-

¹⁸ Gelbhaar, Reinhard: Der militärische Abschirmdienst der BRD. Funktion, Struktur und Operationsweise, Berlin (Ost) 1986 oder Reese, Mary Ellen: Der deutsche Geheimdienst. Organisation Gehen, Hamburg 1992.

¹⁹ Exemplarisch für eine Vielzahl westlicher und östlicher Publikationen dieser Art u.a. Edgar, J.H.; Armin, R.J.: Spionage in Deutschland, Preetz 1962 oder Charisius, Albrecht; Mader, Julius: Nicht länger geheim. Entwicklung, System und Arbeitsweise des imperialistischen deutschen Geheimdienstes, Berlin (Ost) 1969.

²⁰ Wegmann, Bodo: Zwischen Normannenstraße und Camp Nikolaus. Die Entstehung deutscher Geheimdienste nach 1945, Berlin 1999, S.60 ff.

²¹ Vgl. u.a. antimilitarismus information (ami): MAD: uniformierte Schnüffler ziehen ins Ausland, 32. Jg., Heft 5, Mai 2002, S.5 ff.

ten²². Dies führte letztendlich zu mehr Transparenz der gesamten Organisationsstruktur.²³

3.3 Organisationsform

Der MAD, dessen Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt in den letzten Jahren stetig angestiegen sind²⁴, hat derzeit ca. 1.300 Mitarbeiter. Das Personal ist im MAD-Amt und in MAD-Stellen beschäftigt – die sog. MAD-Gruppen wurden 1994 abgeschafft²⁵, wobei neben einer Verwaltungsabteilung noch fünf weitere Fachabteilungen bestehen, die folgendermaßen aufgeteilt sind:

- ?? Zentrale Fachaufgaben
- ?? Extremismusabwehr
- ?? Spionageabwehr
- ?? Personeller und materieller Geheimschutz
- ?? Nachrichtendienstliche Technik.

3.4 Aufgaben, gesetzliche Grundlagen und Kontrolle

Die Aufgabe des MAD besteht in der „Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen

²² Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hatte bereits 1982 die Anordnung getroffen, ca. 500.000 Karteikarten zu vernichten, in denen Informationen u.a. über Mitglieder der Friedensbewegung, zum Teil über 80jährige und unter 10jährige Personen, enthalten waren. 1984 wurde die Bereinigung weiterer 500.000 Datensätze angeordnet.

²³ Ein komprimierter Überblick findet sich bei Roewer, Helmut; Schäfer, Stefan; Uhl, Matthias (Hrsg.): Lexikon der Geheimdienste im 20. Jahrhundert, München 2003, S. 279 ff.

²⁴ Siehe www.bundesfinanzministerium.de (06.01.05).

²⁵ antimilitarismus information (ami), a.a.O.

Auskünften, Nachrichten und Unterlagen“, die sich auf extremistische und sicherheitsgefährdende Bestrebungen sowie Spionage gegen die Bundeswehr beziehen. Diese Sicherheitsgefährdungen müssen im Tätigkeits- und Verantwortungsbereich des BMVg liegen, d.h. auf diesen abzielen und von dort ausgehen. Ferner sind Bewertungen der Sicherheitslage von „Dienststellen und Einrichtungen der verbündeten Streitkräfte“ Aufgabe des MAD.²⁶ Das hierfür notwendige Personal ist intensiven Sicherheitsüberprüfungen unterworfen. Bisher aufgetauchte Differenzen im Verständnis von Loyalität oder Fürsorgepflicht zwischen Führung und Mitarbeiter stellen ein Phänomen dar, das bei allen Geheimdiensten und insbesondere in Phasen des Umbruchs auftauchen kann²⁷.

Bei den Diskussionen zum „Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst (MADG)“ wurde mehrfach auf eine Analogie zum Tätigkeitsfeld des BfV hingewiesen, zugleich aber betont, daß „der MAD ein von den Vollzugsbehörden der Polizei abgegrenzter Organisationsbereich ist, dem für die Wahrnehmung seiner Aufgaben [...] lediglich die allen Verfassungsschutzbehörden eingeräumten nachrichtendienstlichen Befugnisse zur Verfügung stehen“.²⁸

Schließlich wurde am 29. Januar 1986 die Schaffung eines bis dato nicht vorhandenen MAD-Gesetzes beschlossen, was letztendlich als das MADG am 30. Dezember 1991 in Kraft trat. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde ohne gesetzliche Grundlage und lediglich auf der Basis von Erlassen des Bundesministers der Verteidigung nachricht-

²⁶ Vgl. Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst (MAD-Gesetz – MADG) vom 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954, 2977), zuletzt geändert am 08.03.2004 (BGBl. I S. 334).

²⁷ Vgl. z.B. Tomlinson, Richard: Das Zerwürfnis. Ein ehemaliger MI6-Agent packt aus, München 2001.

²⁸ Dau, Klaus: Rechtsgrundlagen für den MAD. Das Gesetz für den Militärischen Abschirmdienst, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), August 1991, Heft 16, hier insb. Kapitel III, Systematik des Gesetzes, S.663.

tendienstlich gearbeitet.²⁹ Dazu gehören z.B. die „Zusammenarbeitsrichtlinien“ vom 27.06.1973, mit denen die Kooperation mit dem BND geregelt wurde³⁰. Angesichts dieser ersten rudimentären Regelungen soll an folgendes erinnert werden: „Verfassungsgrundlage für den MAD als Teil der Streitkräfte (Art. 87 a GG) – nicht der Bundeswehrverwaltung – ist Art. 73 Nr. 1 und Nr. 10 b GG, wonach der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz in Angelegenheiten der Verteidigung und der Zusammenarbeit zum Zwecke des Verfassungsschutzes hat“³¹.

Nach Meinung der Bundesregierung haben die bisherigen Auslandseinsätze der Bundeswehr gezeigt, „daß auf den Schutz der Truppe durch den MAD als Teil der Streitkräfte in seinen nachrichtendienstlichen Aufgabenbereichen nicht verzichtet werden kann“; aus diesem Grunde und auch unter dem Eindruck der Anschläge vom 11. September 2001 in New York wurde im Februar 2002 der „Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des MAD-Gesetzes (1. MADG ÄndG)“ durch die Bundesregierung im Bundestag eingebracht.³² Am 8. März 2004 wurde schließlich das „Erste Gesetz zur Änderung des MAD-Gesetzes (1. MADGÄndG)“ durch den Bundestag beschlossen³³. Dieses Gesetz „ergänzt das Aufgabenspektrum des MAD bei besonderen Auslandseinsätzen, um dort für die Truppe ein vergleichbares Schutzniveau wie im Inland zu erreichen“, wobei eingeräumt wird, daß die bisherigen Regelungen nicht „zweifelsfrei“ interpre-

²⁹ Schmidt-Eenboom, Erich: Geheimdienste in Nordamerika, Europa und Japan. Länderporträts und Analysen, Weilheim 1995 (CD-Rom).

³⁰ antimilitarismus information (ami), a.a.O.

³¹ Rose-Stahl, Monika, a.a.O., S. 103 f.

³² Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des MAD-Gesetzes (1. MADGÄndG), Drucksache 14/ 8222, 11.02.2002.

³³ Siehe Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2004, Teil I, Nr. 10, ausgegeben zu Bonn am 11. März 2004.

tierbar gewesen waren, nunmehr aber auch die Schaffung eines „neuen deutschen Auslandsgeheimdienstes“ vermieden wird³⁴.

Aktuell hat sich die Rechtslage in gewissem Maße den Forderungen des BMVg angenähert, wenn auch nicht im erwünschten Umfang: Der MAD darf künftig offiziell im Ausland – insbesondere zur Bewertung der Sicherheitslage der eingesetzten Streitkräfte – tätig werden, allerdings nur innerhalb der Liegenschaften der deutschen, bewaffneten Streitkräfte. Für die Informationslage außerhalb dieser Liegenschaften ist weiterhin der BND zuständig, der vom MAD um entsprechende Maßnahmen „ersucht“ werden darf.³⁵

Für die Kontrolle des MAD sind – ebenso wie für die anderen Geheimdienste – zum einen das „Parlamentarische Kontrollgremium (PKG)“ und zum anderen der „Bundesbeauftragte für den Datenschutz (BfD)“ vorgesehen. Letzterer führt z.B. datenschutzrechtliche Kontrollen bei den einzelnen MAD-Stellen durch oder prüft und kritisiert einzelne Vorgehensweisen wie z.B. den automatisierten Zugriff des MAD auf das „Personalführungs- und Informationssystem (PER FIS)“ der Bundeswehr³⁶. Die Dienst- und Fachaufsicht werden durch das BMVg ausgeübt. Weitere Kontrollen sind durch die parlamentarische Arbeit wie Anfragen, die Einrichtung von Untersuchungsausschüssen sowie die in diesen Belangen sensible Medienlandschaft grundsätzlich gegeben.³⁷

³⁴ Gesetzesvorhaben: Bundestag billigt Änderung des MAD-Gesetzes, www.bundesregierung.de (03.01.05).

³⁵ Siehe z.B. Kröter, Thomas: Militär-Geheimdienst soll auch im Ausland operieren, in: Frankfurter Rundschau, 18.09.2003, S. 4.

³⁶ Siehe dazu die jeweiligen Ausführungen des BfD. www.bfd.bund.de.

³⁷ Rose-Stahl, Monika, a.a.O., bes. IV., Kontrolle der Geheimdienste, S. 136 ff.

4. Militärische Aufklärung

4.1 Begriffliche Erklärung

Die Erwähnung der militärischen Aufklärung ist hier notwendig, da die Durchführung dieser Aufklärung u.a. mit nachrichtendienstlichen Mitteln erfolgt und sich daher die Frage stellt, welcher Nachrichtendienst für diese Aufgabe vorgesehen und legitimiert ist.³⁸ Im Bereich der militärischen Aufklärung existieren mittlerweile verschiedene Organisationsformen, die voneinander abgegrenzt sind, deren Abgrenzungen jedoch diskutiert werden müssen. Die militärische Aufklärung der Bundeswehr wird unter den Begriff „Militärisches Nachrichtenwesen der Bundeswehr (MilNWBw)“ subsumiert.

Unter militärischer Aufklärung wird der „gesteuerte Einsatz mit dem Ziel [verstanden], durch Sichtbeobachtung, technische oder sonstige militärische Mittel und Methoden, Erkenntnisse über andere Länder, Regionen und übergreifende Fragen sowie Potenziale, Aktivitäten und Möglichkeiten eines tatsächlichen oder möglichen Gegners oder Konfliktparteien zu gewinnen“.³⁹ Diese Aufklärung soll adäquate Entscheidungen auf strategischer, operativer und taktischer Ebene ermöglichen⁴⁰. Für die Organe der militärischen Aufklärung ergibt sich eine externe Arbeitsebene, woraus die Absicherung der Bundeswehr nach außen – also gegenüber militärischen Angriffen auf Strukturen der Bundeswehr – resultiert.

Die interne Ebene dagegen umfasst die militärische Abschirmung gegenüber den Erosionen von innen, wozu die Gefahr von Anschlägen durch Terroristen, die Ausspähung fremder Geheimdienste oder

³⁸ Ausführlich dazu Korte, Guido; Zoller, Manfred (Hrsg.), a.a.O., S. 7 ff.

³⁹ Buchbender (Hrsg.) u.a., a.a.O., S.27.

⁴⁰ Vgl. u.a. Bundesakademie für Sicherheitspolitik: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff, Hamburg 2001.

die Infiltration durch Extremisten sowie Aktivitäten der Organisierten Kriminalität gehören.⁴¹

Von zunehmender Relevanz wird für den MAD die Auseinandersetzung mit dem Begriff „Information Warfare“⁴² sein, also der Konfliktaustragung über elektronische Kommunikationswege⁴³, Angriffen auf Datenbanken sowie die Zerstörung elektronischer Infrastrukturen.⁴⁴ Allerdings muß für eine adäquate Behandlung dieses Themas die bereits länger anhaltende Diskussion⁴⁵ intensiviert werden, um zu einer exakten Definition von Information Warfare – nicht zuletzt unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten⁴⁶ – zu gelangen. Derzeit befindet sich der MAD auch bei der Gewinnung qualifizierten Personals in einem Orientierungsprozeß, der auch auf internationaler Ebene noch lange nicht abgeschlossen sein wird.

4.2 Quellenlage

Da die militärische Aufklärung unmittelbar die nachrichtendienstliche Operation betrifft, lassen sich kaum konkrete Angaben zu diesem Begriff finden. Die wenigen Informationen hierzu beziehen sich auf organisatorische Maßnahmen, die eine Verbesserung der militäri-

⁴¹ Vgl. z.B. Bossert, Oliver; Korte, Guido, a.a.O.

⁴² Siehe hierzu auch Zoller, Manfred, a.a.O.

⁴³ Vgl. z.B. Adams, Jonathan; Guterl, Fred: Bringing down the Internet, in: Newsweek, November 3, 2003, S. 50 f.

⁴⁴ Vgl. z.B. Khalilzad, Zalmay M.; White, John P.: The Changing Role of Information in Warfare, Washington 1999 [RAND, Project AIR FORCE].

⁴⁵ Libicki, Martin: What is Information Warfare? Washington 1996.

⁴⁶ Vgl. z.B. Stein, Thorsten; Marauhn, Thilo: Völkerrechtliche Aspekte von Informationsoperationen, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, N. 60, 2000, S. 1 ff.

schen Aufklärungskapazitäten der Bundeswehr erreichen sollen.⁴⁷ Analog zur Arbeit des MAD lassen sich jedoch entsprechende Einsichten durch die Betrachtung der Arbeit anderer Geheimdienste gewinnen, wobei auch hier die Untersuchungen über verwandte Organisationsformen in Nordamerika oder England sich wesentlich progressiver und unbürokratischer gestalten als in Deutschland.⁴⁸

4.3 Amt, Zentrum und Kommando

Bereits zur Gründung des „Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr (ANBw)“ im Jahre 1980 wurde seitens der Politik von der Schaffung eines „weiteren Auslandsnachrichtendienst“ gesprochen, der zu einer „heillosen Zersplitterung der Kräfte“ führen würde.⁴⁹ Man kann also bereits in der Gründungsphase von einer gewissen Skepsis angesichts einer mehr oder weniger offenen Konkurrenz zum Aufgabenbereich des BND beobachten.

Seit dem Kosovokrieg und den damit verbundenen Problemen der zuverlässigen, kontinuierlichen Informationsbeschaffung für die Bundeswehr wurde der Begriff des MilNWBw überdacht und der Versuch einer Anpassung an neue Anforderungen unternommen: Die neuartige Qualität von globalen Risiken, aber auch neue Formen der Kommunikation und Informationsverarbeitung führten zu einer Präzisierung und Ausweitung des Begriffes der Informationsbeschaffung durch die Bundeswehr, wobei stets die Relevanz der Informationen für friedenserhaltende Maßnahmen betont wurde und wird. In erster Linie steht jedoch die Forderung an das MilNWBw nach „Vorberei-

⁴⁷ Eine relativ aktuelle Darstellung: Eberbach, Heinz-Eugen: Neuorientierung des Militärischen Nachrichtenwesens der Bundeswehr, in: Europäische Sicherheit, Oktober 2002, S.13 ff.

⁴⁸ Besonders empfehlenswert: Herman, Michael: Intelligence Power In Peace And War, Cambridge 2002, hier insb. Kap.3, Ressources, stages and subjects, S.36 ff. Zur Informationsgewinnung anderer Dienste: Korte, Guido; Zoller, Manfred (Hrsg.), a.a.O.

⁴⁹ Schmidt-Eenboom, Erich, a.a.O., hier Kap. D.1, Militärischer Abschirmdienst.

tung und wirkungsvoller Unterstützung von Einsätzen der Streitkräfte auf der Basis eines möglichst umfassenden Lagebildes⁵⁰.

Als Kernelemente des neuen MilNWBw werden das „Zentrum für Nachrichtenwesen der Bundeswehr (ZNBw)“ – ehemals ANBw – sowie das „Kommando Strategische Aufklärung (KdoStratAufkl)“ gesehen. Das ZNBw hat eine Funktion als Knotenpunkt der Informationsverarbeitung innerhalb des MilNWBw. Es soll den Informationsfluß steuern sowie „Erkenntnisse aus allen vorhandenen bundeswehr-externen und -internen Quellen zu einem umfassenden Lagebild [...] verdichten“ und abnehmergerecht gestalten⁵¹. Die Heranziehung von bundeswehrexternen Quellen taucht hier als Hinweis auf eine deutlich ausgeweitete Kompetenz des MilNWBw auf und könnte als ausgelagerte Informationsbeschaffung für den MAD interpretiert werden.

Mit dem KdoStratAufkl ist nach Vorstellung der Bundeswehr die „truppendienstliche und fachliche Zusammenfassung aller Kräfte der Fernmelde- und Elektronischen Aufklärung (Fm/ Elo Aufkl), des Elektronischen Kampfes (EK) sowie der abbildenden satellitengestützten Aufklärung vollzogen worden [...] Das ZNBw erhält mit dem KdoStratAufkl einen zentralen Ansprechpartner für Aufklärungsforderungen an die signalerfassende und die satellitengestützte Aufklärung“. Endziele sind – in abgestufter Reihenfolge – „weltweite Aufklärung, weiträumige Aufklärung und Aufklärung im Einsatzgebiet“.⁵²

In diesem Zusammenhang weist die Bundeswehr auch darauf hin, daß das „Kommando entscheidend zur Verbesserung der Lagefeststellung und nationalen, politischen Urteils-, Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit sowie zur Planung, Vorbereitung und Durchführung von Einsätzen deutscher Streitkräfte“ beiträgt.⁵³ Damit wer-

⁵⁰ Eberbach, Heinz-Eugen, a.a.O., S. 13.

⁵¹ Ebd., S.15.

⁵² Ebd., S.16.

⁵³ www.bundeswehr.de/forces/streitkraeftebasis/print/-030110_strat_aufkl.php (10.02.2003).

den unmittelbar und deutlich Kernbereiche des BND berührt, der sich ebenfalls als ein Instrument der Politikberatung versteht⁵⁴. Durch die oben skizzierten Aufgaben und Ziele findet eine Verschiebung militärischer Ansprüche in die originär zivilen Aufklärungskompetenzen – nicht Aufklärungsbefugnisse – des BND statt.

4.4 Einbettung in geostrategische Planungen

Das internationale Engagement Deutschlands führt u.a. dazu, daß deutsche Soldaten in unterschiedlichen Organisationsformen sich im Ausland bewegen und dort besonderen Ansprüchen unterworfen sind. Der zeitnahen Prognose eventueller Gefahren kommt somit eine besondere Relevanz zu, welche von den global involvierten Staaten gleichermaßen so gesehen wird⁵⁵. Dabei sind es nicht nur die langfristigen politischen Ziele und Pläne, sondern auch die Umstände, aus denen sich kurz- und mittelfristig Gefahren für den Einsatz der Soldaten ergeben. Die Gefahr dieser Einsätze wird sich proportional zur Verletzung völkerrechtlicher Bestimmungen erhöhen und mit der Zunahme direkter Interventionen unter völkerrechtlich bedenklichen oder ungeklärten Bedingungen werden auch die Gefahren für

⁵⁴ Siehe www.bundesnachrichtendienst.de. Zur Vertiefung siehe auch Zoller, Manfred (Hrsg.): Auswärtige Sicherheit als nachrichtendienstliche Aufgabe. Herausforderung in veränderter Globallage, Brühl 1999 sowie Zoller, Manfred; Korte, Guido (Hrsg.): Geheimdienste in der Informationsgesellschaft. Zur Neubestimmung des nachrichtendienstlichen Aufgabenspektrums am Beispiel internationaler Terrorismus und Proliferation, Brühl 2000 [beide Bände: Schriftenreihe der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Band 9 und 12].

⁵⁵ Vgl. z.B. Flanagan, Stephen J.; Frost, Ellen L.; Kugler, Richard L. (Hrsg.): Challenges of the Global Century. Report of the Project on Globalization and National Security, Washington 2001 [Publikation+CD-Rom: Institute for National Strategic Studies/ National Defense University].

die Unversehrtheit von Mensch und Material in den Einsatzgebieten zunehmen⁵⁶.

Zusätzlich zu der unübersichtlichen und fremden Situation vor Ort kommt hinzu, daß die eingesetzten Militärkräfte nicht unabhängig agieren dürfen und häufig den Entscheidungen von sach- und orts-fernen Institutionen Folge zu leisten haben. Daraus erwächst eine weitere Gefährdung, der mit sachgerecht aufgearbeiteten hformationen des MilNWBw entgegengearbeitet werden soll. Insbesondere die vielschichtigen Phänomene globaler Risiken benötigen entsprechend befähigtes Personal, das in der Lage ist, „Empfehlungen zu entwickeln, die Abweichungen zwischen der Realität und Zielvorstellung beseitigen“⁵⁷; die ausschließlich militärische Orientierung bei der Risikoperzeption hat sich bisher immer negativ ausgewirkt und – wie z.B. beim Einsatz 1995 in Somalia – schwerwiegende Folgen für die eingesetzten Kräfte als auch die betroffenen Einsatzgebiete gehabt.

Dem MilNWBw kommt unter diesen globalen bzw. nicht länger nationalen Bedingungen die Aufgabe zu, jene Informationen zu erlangen, die ein mögliches Risiko so zuverlässig wie möglich umschreiben. Dabei stehen neben der Unversehrtheit der eingesetzten Soldaten auch strategische Ziele auf dem Spiel⁵⁸.

Die notwendige Aufklärung möglicher Risiken ist eine nachrichtendienstliche Arbeit, die politische Risiken in sich birgt und dementsprechend sensibel durchgeführt werden muß. Es ist also zu fragen, ob diese Aufgabe im rein militärischen Bereich durchgeführt werden

⁵⁶ Kaiser, Karl; Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.), Weltpolitik im neuen Jahrhundert, Bonn 2000, hier: Czempliel, Ernst-Otto, Intervention, S.509 ff. [Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 364].

⁵⁷ Gu, Xuewu: Theorien der internationalen Beziehungen, Kap.1, Theorie und Theoriebildung, München 2000, S.1 ff.

⁵⁸ Vgl. hierzu Baylis, John u.a.: Strategy in the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies, New York 2002, hier insb. Kap. 12, Farrell, Theo: Humanitarian Intervention and Peace Operations, S.286 ff.

kann und darf oder vielmehr der zivile Sektor gefordert ist. Möglicherweise werden aufgedeckte nachrichtendienstliche Operationen, die dem Militär zugeordnet werden können, größeren außen- und innenpolitischen Schaden anrichten als langfristig angelegte Risikoperzeptionen, für die sich eher der Rückhalt in den dafür in Frage kommenden Institutionen der Zivilgesellschaft finden läßt.⁵⁹

Die Bundeswehr hat derzeit ca. 10.000 Soldaten weltweit im Einsatz, wobei es sich um Friedensmissionen oder Maßnahmen der schwer definierbaren Terrorbekämpfung handelt⁶⁰. Diese Zahlen stellen die Konsequenz dessen dar, was in den Forderungen nach einer größeren Reichweite von Frühwarnsystemen und ehemals national orientierter Sicherheitspolitik bisher formuliert wurde und was sich im Einsatz militärischer Aufklärungskräfte im Ausland bisher niedergeschlagen hat⁶¹.

Militärische Aufklärung, wie sie die Bundeswehr z.B. in Form von sog. „National Intelligence Cells (NIC)“ auf dem Balkan betreibt⁶², stellt einen Schritt des MilNWBw in ausländisches Einsatzgebiet dar. Dieser Schritt kann hohe Risiken aufweisen und – wie das Beispiel der US-Geheimdienste zeigt – zur Liquidierung der eingesetzten Kräfte führen⁶³.

⁵⁹ Interessante Einführung in Carmel, Hesi (Hrsg.): *Intelligence for Peace. The Role of Intelligence in Times of Peace*, London 1999, hier: Teil 3, *Intelligence for Peace in Global Strategy*, S.171 ff.

⁶⁰ Koelbl, Susanne; Neef, Christian; Szandar, Alexander: *Höllisch aufpassen*, in: *Der Spiegel*, Nr. 10/ 04.03.2002, S.30 – 32.

⁶¹ Wellershoff, Dieter: *Mit Sicherheit. Neue Sicherheitspolitik zwischen gestern und morgen*, Bonn 1999, Kap.4, *Der „Erweiterte Sicherheitsbegriff“*, [Bundeszentrale für politische Bildung], S.21 ff.

⁶² Diedrichs, Joachim: *Überzeugungsarbeit ist noch notwendig*, in: *Truppenpraxis/ Wehrausbildung*, Heft 2/ 2000, S.250 ff.

⁶³ Malzahn, Claus Christian: *Tod am Nachmittag*, in: *Der Spiegel*, Nr. 10/ 01.03.2003, S.112 f.

5. Der BND

5.1 Quellenlage

Im Rahmen aktueller Diskussionen über Begriffe wie Terrorismus, Proliferation, ABC-Waffen usw. sind zahlreiche Publikationen zu der Arbeit der Geheimdienste weltweit erschienen. Neben mehr oder weniger fundierten Texten zum BND hat sich dieser einzige deutsche Auslandsgeheimdienst in gewissen Bereichen geöffnet und steht mittlerweile in öffentlichen Diskussionen zur Verfügung.⁶⁴ Im Vergleich zum angelsächsischen Sprachraum gibt es in Deutschland allerdings sehr wenige wissenschaftliche Publikationen, die sich grundsätzlich mit nachrichtendienstlicher Arbeit auseinandersetzen und somit Rückschlüsse auf den BND erlauben würden⁶⁵. Daneben existieren noch sogenannte Insiderberichte zum BND, deren Informationsgehalt jedoch mit Vorsicht zu betrachten ist⁶⁶.

5.2 Ursprung und Geschichte

Der BND entstand aus der Organisation Gehlen, welche 1955 von der Bundesregierung übernommen und in den BND umgewandelt wurde.⁶⁷

Nach dem entsprechenden Kabinettsbeschuß vom 21.02.1956 nahm der BND am 01.04.1956 seine Arbeit auf. Bereits damals wur-

⁶⁴ Friedrich-Ebert-Stiftung; Forum Berlin: Geheimdienste und Sicherheitsbehörden im Zeitalter der Globalisierung, Berlin 2001 [Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung; Forum Berlin am 21. und 22.Mai 2001 in Berlin].

⁶⁵ Vgl. u.a. Jakob, Bernd: Geheime Geheimdienste und Globalisierung, Frankfurt am Main 1999.

⁶⁶ Vgl. u.a. Markwardt, Waldemar: Erlebter BND. Kritisches Plädoyer eines Insiders. Berlin 1996.

⁶⁷ Vgl. Gehlen, Reinhard: Der Dienst. Erinnerungen 1942-1971, Wiesbaden-Mainz 1971 und Cookridge, E.H.: Gehlen – The Spy of the Century, London 1971.

de die Aufklärungszuständigkeit des BND für den militärischen und rüstungstechnischen Bereich festgestellt. Allerdings wird zurecht gefragt, „ob diese Aufgaben heute noch so uneingeschränkt dem BND zuzuordnen sind“.⁶⁸

5.3 Organisationsform

Der BND ist der Dienst- und Fachaufsicht des Chefs des Bundeskanzleramtes unterstellt. Innerhalb des Bundeskanzleramtes trägt der Koordinator der Geheimdienste die Verantwortung für die Zusammenarbeit der deutschen Geheimdienste, u.a. auch des MAD, sowohl untereinander als auch für die ressortübergreifende Zusammenarbeit mit anderen Behörden.⁶⁹ Derzeit wird von ca. 6000 hauptamtlichen Mitarbeitern des BND ausgegangen⁷⁰; „der Haushalt des BundesGeheimdienstes kann aus sicherheitlichen Gründen nicht detailliert offengelegt werden“⁷¹; vielmehr wird er in pauschalisierten Einheiten aufgeführt, um etwaige Rückschlüsse zu erschweren. Ein Vertrauensgremium des Deutschen Bundestages, das auch mit dem PKG kooperiert, ist für die Billigung und Kontrolle der Ausgaben zuständig⁷².

⁶⁸ Jones, Susan (Hrsg.) u.a., a.a.O., S.37 f.

⁶⁹ Vgl. Gröpl, Christoph, a.a.O., S.216 ff. sowie Porzner, Konrad: Der Bundesnachrichtendienst im Gefüge der öffentlichen Verwaltung, öffentlicher Vortrag auf dem Symposium „Regierungssystem und Verwaltungspolitik“ zu Ehren von Prof. em. Dr. Thomas Ellwein anlässlich seines 65. Geburtstages, Universität Konstanz, 30. – 31. Oktober 1992, S. 237 f.

⁷⁰ Rose-Stahl, Monika, a.a.O., S.114.

⁷¹ Bundesnachrichtendienst (Pressestelle): Bundesnachrichtendienst. Der Auslandsnachrichtendienst Deutschlands, Pullach 2000, S.17.

⁷² Kurze Übersicht in Mayntz, Gregor: Wie der Bundestag die Geheimdienste kontrolliert, in: Deutscher Bundestag – Blickpunkt Bundestag 07/ 2000.

Der BND gliedert sich in mehrere Abteilungen, die u.a. mit der „operativen Aufklärung“ und der „Auswertung“ befasst sind. Diese genannten Bereiche sind hier von besonderem Interesse, da sie unmittelbar das Konkurrenzverhältnis zwischen der Bundeswehr und dem BND berühren. Im Rahmen der Aufklärung kann es – wie bereits oben dargestellt – zu Überschneidungen mit dem diplomatischem Personal kommen, das an deutschen Botschaften arbeitet und ähnliche Aufgaben wahrnimmt wie dort eingesetzte Militärattachés⁷³.

5.4 Aufgaben, gesetzliche Grundlagen und Kontrolle

Die operative Aufklärung des BND hat das Ziel der Informationsgewinnung über Sachverhalte, die „von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind“⁷⁴. Zur Erfüllung dieser Aufgaben ist der BND berechtigt, anlassbezogen in einzelne Grundrechte einzugreifen⁷⁵. Generell gilt, daß die Geheimdienste im Rahmen der personenbezogenen Informationsgewinnung aufgrund spezialgesetzlicher Vorschriften⁷⁶ in einzelne Grundrechte eingreifen dürfen. Diese Befugnis findet zwar durch

⁷³ Als knappe Einführung Berg-Schlosser, Dirk; Stammen, Theo: Einführung in die Politikwissenschaft, München 1995, Kap.5.2, Instrumente der Außenpolitik, S.275 ff.

⁷⁴ Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BND-Gesetz – BNDG) vom 20.12.1990 (BGBl. I S. 2979, zuletzt geändert durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz vom 09.01.2002 (BGBl. I S. 361), § 1, Abs. 2.

⁷⁵ Zur Vertiefung Brenner, Michael: Bundesnachrichtendienst im Rechtsstaat. Zwischen nachrichtendienstlicher Effizienz und rechtsstaatlicher Kontrolle, Baden-Baden 1990 insb. Kap. IV., Aufgabenerfüllung durch den Bundesnachrichtendienst unter dem Blickwinkel des Gesetzesvorbehalts, S.111 ff.

⁷⁶ Siehe insb. Bundesverfassungsschutzgesetz (BverfSchG) vom 20.12.90 (BGBl. I S. 2954, 2970), zuletzt geändert am 16.08.02 (BGBl. I S. 3202), hier § 9 (Besondere Formen der Datenerhebung).

jüngste richterliche Entscheidungen eine gewisse Relativierung⁷⁷, stellt jedoch im Kern ein anerkanntes und notwendiges nachrichtendienstliches Mittel dar, welches in Deutschland durch Medien und Betroffene immer wieder thematisiert und damit auch – im Sinne einer Kontrolle – öffentlich gemacht wird⁷⁸.

Aktuelle Diskussionen skizzieren die veränderten Aufgabenbereiche des BND, der sich – ebenso wie der MAD und das MiNWBw – auf die veränderte Situation nach dem Ende des Kalten Krieg einzustellen hat. Bezogen auf die Schnittmenge zwischen dem MiNWBw und dem BND heißt das: „Auch die militärstrategischen Aufgaben des BND sind Veränderungen unterworfen. Die Lagebedingungen in Räumen, in denen die Bundeswehr zum Einsatz kommen kann, werden zumindest die gleiche Priorität erhalten wie Militärpotentiale.“⁷⁹

Aufgrund differenzierter Kontrollstufen ist der BND – ebenso wie die anderen Geheimdienste – stärker als andere Behörden im deutschen Verwaltungssystem verankert – unabhängig von der Effektivität der Kontrollen. Im Gegensatz zu wesentlich transparenteren Behörden wie z.B. einem Landes- oder Bundesministerium erfordert gerade die klandestine Tätigkeit die besonders intensive Einbindung des BND und der Verfassungsschutzbehörden in das Regelwerk der Verwaltung und Verfassung. So werden die Kontrollen des BND und des Verfassungsschutz durch Bundesregierung, Parlamente, Gerichte

⁷⁷ Siehe auch die Pressemitteilung des Bundesverfassungsgericht: Pressemitteilung Nr. 22/ 2004 vom 03. März 2004 zu den Verfassungsbeschwerden gegen akustische Wohnraumüberwachung (so genannter Großer Lauschangriff). www.bundesverfassungsgericht.de (05.01.2005).

⁷⁸ Zur weiteren Vertiefung siehe auch Korte, Guido; Zoller, Manfred, a.a.O., S. 57 ff.

⁷⁹ Gesellschaft für Wehr- und Sicherheitspolitik e.V., Sektion Berlin: Information und Sicherheit unter besonderer Berücksichtigung sicherheits- und verteidigungspolitischer Aspekte, Berlin 2001 [Jahresseminar der Sektion Berlin am 27.10.2001 in Berlin], S.24.

und Datenschutzbeauftragte auch durch die Medien und die interessierte Öffentlichkeit ergänzt.⁸⁰

6. Das Konfliktpotenzial

6.1 Bedarf an Informationen und deren Gewinnung

Die Erlangung relevanter Informationen ist – bei unterschiedlichen Zielsetzungen – für den zivilen und militärischen Sektor gleichermaßen notwendig. Dabei wird größtenteils auf offene, also ohne weiteres zugängliche Informationen zurückgegriffen, während ein wesentlich geringerer Teil von Informationen mittels klassischer nachrichtendienstlicher Techniken, also z.B. den Einsatz von Personen oder Abhörmaßnahmen, erlangt wird. Bereits zu Beginn der 70er Jahre ging man davon aus, daß z.B. bei der CIA über 80% der Information aus offen zugänglichen Quellen stammen⁸¹; die aktuellen Proportionen haben sich nicht zuletzt aufgrund der sprunghaft angestiegenen Informations- und Kommunikationsflüsse eher zugunsten der offenen Quellen verändert⁸². Bestimmte nachrichtendienstliche Operationen können jedoch nicht von privatwirtschaftlich orientierten Strukturen wie den Medien geleistet werden – insbesondere nicht auf einer legalen Grundlage. Dazu gehören originär nachrichtendienstliche Bereiche wie z.B. die Führung menschlicher Quellen, die langfristige Ob-

⁸⁰ Vgl. z.B. Leggewie, Claus; Meier, Horst: Republikschutz. Maßstäbe für die Verteidigung der Demokratie, Reinbek bei Hamburg 1995. Weiterhin Gusy, Christoph: Nachrichtendienstliche Aufklärung und Grundrechtsschutz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/ 2004, S. 14 ff. Ebenso Roggan, Frederik: Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, Bonn 2003.

⁸¹ Walde, Thomas: ND-Report. Die Rolle der Geheimen Geheimdienste im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, München 1971, S.29.

⁸² Jakob, Bernd, a.a.O., hier u.a. Kap. V: Geheime Geheimdienste und die Herausforderungen der „Informationsgesellschaft“. Intelligence in der Wissensinfrastruktur der Informationsgesellschaft, S.245 ff.

servation von Terrororganisationen oder die Überwachung verdächtiger Kommunikationsstränge. Hier sind zwar umfangreiche Informationen z.B. aus dem universitären Umfeld oder speziellen Datenbanken zugänglich, aber möglicherweise heikle und Diskretion erfordernde Operationen können und sollen von dieser Seite nicht durchgeführt werden⁸³.

Die Bundeswehr, die neue Risiken und Bedrohungen für sich erkannt hat, meldet einen besonderen Bedarf an zuverlässigen Informationen an, die gleichermaßen zeitnah als auch operationalisierbar sein müssen. „Die Wechselwirkung zwischen den mit der neuen Sicherheitslage entstandenen Rahmenbedingungen oder Zielgruppen der Nachrichtengewinnung und dem Auftrag von Nachrichtenwesen und Aufklärung wird offensichtlich. Mit anderen Worten: eine neue Sicherheitslage erfordert eine Nachrichten- und Erkenntnisgewinnung, die sich wesentlich von der während der Blockkonfrontation unterscheidet“⁸⁴. Mit dieser Forderung thematisiert die Bundeswehr die Überlegungen und Vorstellungen der NATO, deren Mitglieder im Rahmen ähnlicher Diskussionen an zukünftigen Konzepten der Informationsgewinnung und -aufbereitung arbeiten⁸⁵. Die Informationen, die der Bundeswehr und ihrem Geschäftsbereich zukommen, haben eine bereits skizzierte innere und äußere Zielrichtung, wobei sich – im Gegensatz zur internen Ebene der Abwehr und Abschirmung – seit Beginn der 90er Jahre eine Verschiebung und Ausweitung der externen Ebene der Aufklärung erkennen läßt. Diese Ausweitung der Ebene, die man auch als eine Ausweitung der Informationsbereiche bezeichnen könnte, führt zu Konfrontationen mit dem BND, der u.a. eine Unterabteilung mit dem Namen „Überregionale militärische Auswertung, Koordination“ führt.

⁸³ Siehe u.a. Clift, Denis A.: Intelligence in the Internet Era, in: CIA Studies in Intelligence, VOL. 47, NO. 3, 2003 [Unclassified Edition].

⁸⁴ Gesellschaft für Wehr- und Sicherheitspolitik e.V., Sektion Berlin, a.a.O., S.15.

⁸⁵ Vgl. z.B. NATO-Presse- und Informationsdienst NATO-Handbuch. Jubiläumsausgabe zum fünfzigjährigen Bestehen der Nordatlantikpakt-Organisation, Brüssel 1998, hier Kap.7: Politik und Entscheidungsfindung, S.165 ff.

6.2 Interne Überschneidungen

Wie oben dargestellt, ist der Anspruch des MiINWBw, eine „weltweite Aufklärung“ zu gewährleisten. Es wäre unrealistisch und auch nicht zutreffend, dieses Ziel nicht im Zusammenhang mit dem MAD sehen zu wollen: Ein großer Teil des MiINWBw wird der sogenannten „Streitkräftebasis (SKB)“ zugeordnet; das MiINWBw beinhaltet als wesentliche Organisationselemente das ZNBw, das KdoStratAufkl sowie den MAD. Die Kooperation dieser Teilelemente ist naheliegend und wird in der logischen Konsequenz auch so praktiziert; die genannten Teilelemente werden unter dem Ziel einer Zentralisierung strategischer Aufklärungskräfte subsumiert. So wird z.B. das im Rahmen der „weltweiten Aufklärung“ auf europäischer Ebene verwirklichte Radarsatellitensystem SAR-LUPE auf nationaler Ebene ressortübergreifend genutzt.⁸⁶

Weiterhin ist eine Kooperation der Bundeswehr mit diversen Staaten ohne Absprachen auf dem Gebiet des militärischen Aufklärungswesen der jeweiligen Armeen nicht denkbar und kaum praktikabel: „MAD maintains close contacts through its S-Group with the military intelligence departments of all NATO countries and has established working relationships with a surprising number of overseas countries including Israel and China“⁸⁷. Eine organisatorische, personelle und inhaltliche Überschneidung der o.g. Teilelemente muß vorausgesetzt werden, da die jeweiligen Ressourcen einander ergänzen und nur schwerlich als singuläre Arbeitseinheit gesehen werden könnten. Vielmehr beabsichtigt die Bundeswehr, sich mit dieser Bündelung und Zusammenarbeit einen vom BND unabhängigen Informationsfluss zu sichern.

Das frühere ANBw konnte nicht ohne den BND tätig werden: „Militärische Auslandsbeobachtung und Gegenspionage im Bereich der militärischen Geheimdienste des Gegners werden [...] allein vom BND in Abstimmung mit dem Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr wahrgenommen. Insofern ist der MAD bei seinen Tätigkeiten auf das

⁸⁶ Eberbach, Heinz-Eugen, a.a.O., S.16.

⁸⁷ Bennett, Richard M.: Espionage. An Encyclopedia of Spies and Secrets, London 2002, S.101.

Bundesgebiet beschränkt⁸⁸. Jedoch spätestens seit dem Kosovo-Krieg 1999, als sich der damalige Verteidigungsminister Scharping über den angeblich mangelnden Informationsfluss des BND beklagte und die Bundeswehr auf die Quellen des US-Militärs angewiesen war, ist eine Ausweitung des MiNWBw zu beobachten⁸⁹. Die bisher entfalteten Aktivitäten sind signifikant: Ca. 680 Soldaten und zivile Beschäftigte sind im ZNBWw damit beschäftigt, die Bundesregierung mit spezifischen Informationen zu versorgen, deren Relevanz und ungehinderter Strom u.a. durch die Reisen entsprechender Führungskräfte nach Südkorea, Japan, Norwegen, Dänemark und Südafrika unterstrichen und mit einem globalen Impetus versehen werden sollen⁹⁰.

Abschließend sei darauf hingewiesen, daß weitere organisatorische Überschneidungen zwischen der Bundeswehr und den Tätigkeiten des BND im Bereich des Militärattachéwesens deutlich werden. Diese werden von einem Führungsstab des BMVg – BMVg Fü S II 5 – koordiniert. Ein Militärattaché ist zumeist dem diplomatischen Personal einer Botschaft zugeordnet. Er hat die Aufgabe, „über sicherheitspolitische, verteidigungs- und militärpolitische Vorgänge zu berichten und diese zu bewerten“, wobei diese Informationen an die entsprechenden Dienststellen der Bundeswehr weitergeleitet werden⁹¹. Da diese Aufgaben jedoch ebenso dem BND unterliegen und dieser ebenfalls – zumeist unter einer Legende – dem Botschaftspersonal zugeordnet wird, ergibt sich bereits im Organisatorischen ein Klärungs- und Abgrenzungsbedarf.

⁸⁸ Gröpl, Christoph, a.a.O., S.233.

⁸⁹ Scheidges, Rüdiger; Szandar, Alexander: Krieg der Dienste, in: Der Spiegel, 29/ 2001, S. 38 f.

⁹⁰ Ebd., S.39.

⁹¹ Buchbender (Hrsg.) u.a.: Wörterbuch zur Sicherheitspolitik mit Stichworten zur Bundeswehr, Hamburg 2000, S.215.

6.3 Rechtliche Fragen

Unter Voraussetzung einer pessimistischen Sichtweise könnte man von einer gewissen stillschweigenden, möglicherweise sich aus pragmatischen Erwägungen heraus ergebenden und rechtlich umstrittenen, sehr weiten Auslegung der gesetzlichen Vorgaben ausgehen. Diese Gefahr droht insbesondere bei unklaren inhaltlichen Abgrenzungen und einer mangelnden Klarstellung der Kompetenzen beteiligter Akteure und ihrer Kontrolle. Sehr kritisch und polemisch formuliert würde das heißen: „Geheimdienste geben der Allgemeinheit, aber auch den Parlamenten nur selten Gründe für ihr Handeln an, sie [...] umgeben ihr Tun oft mit einem Schleier der Falschinformation und Täuschung“⁹². Zwar kann pauschal zunächst von einem geheimdienstimmanenten Phänomen ausgegangen werden, aber insbesondere in Deutschland hat sich – nicht zuletzt aufgrund historischer Erfahrungen – eine Atmosphäre des permanenten Hinterfragens und Richtigstellens seitens der Politik und Öffentlichkeit, verbunden mit dementsprechenden Kontrollen und Sanktionen, herausgebildet. Man kann hier also nicht mehr von einem obskuren, unkontrollierbaren Machtapparat sprechen, sondern vielmehr von einer notwendigen Institution, die einer – auch im internationalen Vergleich – vorbildlichen und mehrdimensionalen Kontrolle unterliegt.

„Aus den §§1 und 2 MADG folgt [...] im Umkehrschluß, daß Gege-
genspionage oder militärische Aufklärung nicht zum Zuständigkeits-
bereich dieses Dienstes gehört“. Vielmehr hat der MAD einen sog.
Abschirmauftrag, der neben der Sicherheit der eigenen Truppen u.U.
auch die alliierter Truppen zu gewährleisten hat.⁹³ Das MADG sieht
im Rahmen dieses Auftrags für den MAD den Einsatz im Ausland
nicht vor. Der Begriff des im MADG verwendeten und festgelegten
„Geschäftsbereich“ darf zudem nicht unzulässig ausgeweitet, d.h.
die im Ausland befindlichen Soldaten der Bundeswehr dürfen nicht
ohne weiteres und stillschweigend als Träger und Transporteure des

⁹² Bülow, Andreas von: Im Namen des Staates. CIA, BND und die kriminellen Machenschaften der Geheimdienste, München 2000, S.14.

⁹³ Gröpl, Christoph, a.a.O., S.233.

Geschäftsbereichs des Bundesministers der Verteidigung mit allen Konsequenzen und Befugnissen behandelt werden. Dieser Mißstand sollte mit dem MADG ÄndG beseitigt werden, allerdings haben – wie oben ausgeführt – die erreichten Änderungen nicht zur vollen Zufriedenheit des BMVg geführt. Der Widerstand gegen weitergehende Ambitionen hat übrigens zu einer seltenen Interessenskoalition des BND und der Partei der Grünen geführt, die zusätzlichen Kompetenzen des MAD skeptisch gegenüber stehen.

Entscheidend bleibt die deutliche Betonung von „Geschäftsbereich“ und „Geltungsbereich“⁹⁴. Danach darf der MAD ausschließlich im Geltungsbereich des MADG tätig werden, seine Aufklärungsrichtung liegt im Inland. Hingegen kann die Aufklärungstätigkeit des MAD im Ausland unter bestimmten völkerrechtlichen Vorgaben, die an dieser Stelle nicht vertieft werden sollen, legitim erscheinen: Die Anwesenheit von MAD-Personal im Ausland und den dortigen militärischen Einrichtungen ist gesetzlich mit dem Gastland, dessen Hoheitsbefugnisse nicht berührt werden dürfen, geregelt⁹⁵.

Aufgrund der Unterscheidung von Aufklärungsrichtung und -tätigkeit mussten die Mitarbeiter des MAD, die 1995 auf dem Balkan tätig waren, nach dem Veto des PKG nach Deutschland zurückkehren; der MAD dürfe eben nicht ohne weiteres beliebig im Ausland aktiv sein.⁹⁶

Abschließend zu diesem Komplex muß angemerkt werden, daß bei einer Tätigkeit des MAD im Ausland bisher stets vom befreundeten Gastland oder alliierten Partnern ausgegangen wurde, mit dem die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtliche Verbindlichkeiten pflegt. In den bisherigen Problemfällen sind diese Gastländer nicht zu finden. Vielmehr handelt es sich um quasi feindlich gesonnene Regionen, die entweder kein Interesse an diesen völkerrechtlichen

⁹⁴ Siehe MADG, § 1.

⁹⁵ Gröpl, Christoph, a.a.O., gründliche Darstellung in Teil B.: Abgrenzung und Zuordnung von Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst und Militärischem Abschirmdienst, S.236 ff.

⁹⁶ Scheidges, Rüdiger; Szandar, Alexander, a.a.O., S.39.

Verbindlichkeiten oder keine dementsprechend notwendigen Regierungsorgane und Ansprechpartner besitzen bzw. zu Beginn der Operationen besaßen, also z.B. Afghanistan oder Somalia. Der Einsatz des MAD als Teil der Bundeswehr ist in diesen Fällen umstritten, da die militärischen Operationen in diesen Ländern als Ausdruck eines argumentativ vertretenen „kollektiven Selbstverteidigungsrecht nach Art. 52 VN-Charta“ nicht von allen Experten so gesehen werden⁹⁷. Dennoch wird ohne weiteres in einschlägigen Publikationen formuliert, daß der MAD sich „über seine Aufgaben im Inland hinaus bereits weitgehend auf seine neuen Aufgaben in den Operationsgebieten (Ausland) eingestellt hat“⁹⁸. Hier wird also eine rechtliche Lücke als gegeben betrachtet und der bereits geschaffene Zustand einer unzulässigen Ausweitung des Geltungsbereiches des MADG beschrieben. Mit dem MADÄndG wird versucht, dem Bedarf der Truppe nach ihrem Schutz bei Auslandseinsätzen – auch vor terroristischen Angriffen – entgegenzukommen, jedoch bedarf es einer weiteren juristischen Diskussion dieses Problems.

7. Legale Auslandsaufklärung der Bundeswehr?

7.1 Kritik des BND

Die Kritik des BND an konkurrierenden Auslandseinsätzen der Bundeswehr basiert häufig auf dem vermeintlichen Monopol seiner Auslandsaktivitäten. Dies ist jedoch im BNDG so nicht expressis verbis formuliert worden. Demnach darf der BND zwar auch sicherheitspolitische Informationen über das Ausland sammeln, jedoch wird ihm nicht eine alleinige Verantwortung dafür zugeschrieben. In den weiteren Ausführungen und Fortentwicklungen des Datenschutzes der Geheimdienste wird die Auslandstätigkeit des BND

⁹⁷ Siehe u.a. Limpert, Martin: Auslandseinsatz der Bundeswehr, Berlin 2002.

⁹⁸ Gesellschaft für Wehr- und Sicherheitspolitik e.V., Sektion Berlin, a.a.O., S.25.

zwar hervorgehoben, aber eine gleich oder ähnlich gelagerte Tätigkeit anderer Dienste nicht ausgeschlossen.⁹⁹

7.2 Das ZNBw

Die Aufklärungskapazitäten des ZNBw werden gesetzlich insofern nicht geregelt, als es sich hier um keinen Nachrichtendienst, sondern um eine Dienststelle der Bundeswehr handelt. Daraus folgt – u.a. im Art. 87 a, Abs. 2 des Grundgesetz geregelt –, daß eine Verwendung dieses Teils der Bundeswehr nur in Kriegszeiten bzw. im Verteidigungsfall gestattet ist; Operationen im Ausland sind nur auf die genannten Fälle beschränkt. Die aktuellen Diskussionen um die völkerrechtlich fragwürdigen Einsätze befreundeter Staaten und ihre Unterstützung durch Kontingente der Bundeswehr sollen hier nicht thematisiert werden, jedoch muß dringend darauf hingewirkt werden, die aktuellen Einsätze des ZNBw im Ausland juristisch zu klären, da diese in einem Umfeld stattfinden, das nicht nur moralische Fragen aufwirft, sondern auch innenpolitisch schwierige Debatten provoziert¹⁰⁰.

7.3 Fernmeldeaufklärung

Die elektronische Aufklärung, d.h. die Auswertung von elektrischen Signalen, Radiosendern, Abstrahlungen von Computern usw. wird im KdoStratAufkl organisiert. Hier erkennt man keine Verletzung der hoheitlichen Souveränität, da es sich bei den das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland erreichenden Wellen um quasi offene Quellen handelt, deren Abschöpfung und Auswertung zulässig ist.

Erfolgen Operationen des KdoStratAufkl jedoch unter den verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Bedingungen im Ausland, so werden auch dort lediglich offene Quellen ausgewertet.

⁹⁹ Gröpl, Christoph, a.a.O., S.369 f.

¹⁰⁰ Arnold, Jörg: Wie die Politik das Recht opfert. Deutschland hilft beim verbotenen Angriffskrieg gegen Irak, in: Frankfurter Rundschau, 26.03.2003, S.7.

Allerdings muß von einer organisatorischen Überschneidung der beteiligten Dienststellen ausgegangen werden, innerhalb derer auch unzulässige Weiterreichungen von Informationen stattfinden.

8. Fazit

Die derzeitige Gesetzeslage rechtfertigt eine pauschale Zuweisung der Auslandsaufklärung für den BND¹⁰¹. Im Umkehrschluß wird dieser Standpunkt durch das Tätigkeitsverbot des BND im Inland bekräftigt¹⁰², wobei hier nicht die Verstöße gegen dieses Verbot dargestellt werden sollen. Darüber hinaus existiert kein anderer Nachrichtendienst innerhalb der Bundesrepublik Deutschland, der für die Auslandsaufklärung vorgesehen ist. Bei den dafür grundsätzlich geeigneten Organisationsformen der Bundeswehr handelt es sich um Dienststellen der Bundeswehr. Die Aufklärung bzw. Spionage im Verlauf militärischer Auseinandersetzungen ist völkerrechtlich geregelt, jedoch dürfte sich die Bundeswehr bisher nicht auf diese Regelungen beziehen¹⁰³; der Verteidigungsfall hat für die Bundeswehr nach grundgesetzlichen Vorgaben bisher nicht stattgefunden.

¹⁰¹ Brenner, Michael, a.a.O., insb. Kap.III: Das Betätigungsfeld des BundesGeheimdienstes, c) Einfaches Gesetzesrecht als normative Grundlage der Tätigkeit des Bundesnachrichtendienst, S.56 ff. sowie d) Untergesetzliche Normierungen für die Tätigkeit des BundesGeheimdienstes, S.76 ff.

¹⁰² Ipsen, Jörn: Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, Neuwied 2000, S.261.

¹⁰³ Zur Vertiefung: Beier, Egbert: Geheime Überwachungsmaßnahmen zu Staatssicherheitszwecken außerhalb des Gesetzes zur Beschränkung von Art. 10 GG (G10), hier Kap.III.2: Die völkerrechtliche Beurteilung der Spionage. Die Regelungen über die Spionage im Verlauf bewaffneter Konflikte zwischen Staaten (Kriegsspionage), S.78 ff. sowie Frowein, Jochen Abr.; Wolfrum Rüdiger; Schuster, Gunnar (Hrsg.): Völkerrechtliche Fragen der Strafbarkeit von Spionen aus der ehemaligen DDR. Gutachten erstattet im Auftrag des Bundesverfassungsgerichts und Beschluß des Gerichts vom 15.Mai 1995, insb. Kap.B: Grundlagen der Strafbarkeit, S.8 ff.

Vielmehr folgt aus den bisherigen Ausführungen, daß alle Versuche der Konstruktion eines besonderen Bedarfs an Informationen und der dazu benötigten Organe über die aktuell erreichten Gesetzesänderungen bis dato keine rechtliche Grundlage besitzen. Unberührt davon bleibt die entscheidende Frage, ob die bisherigen Regelungen sinnvoll sind oder ob es nicht zu einer pragmatischen Lösung kommen sollte; seitens der Bundeswehr wird nicht selten die Unzulänglichkeit des BND unterstellt, in militärspezifischen Problemfeldern adäquat aufklären zu können¹⁰⁴.

Der BND hatte zwar zur Verbesserung der Beziehungen zur Bundeswehr einen für entsprechende Fragen zuständigen Brigadegeneral berufen, aber mindestens seit den Unruhen im Kosovo im März 2004 ist die Diskussion über Informationsgewinnung und Zuständigkeiten erneut entbrannt. Dabei wird auch darauf hingewiesen, daß Deutschland im Gegensatz zu anderen NATO-Staaten recht dürftig ausgestattet erscheint, denn dort gibt es explizit militärische Geheimdienste.¹⁰⁵

Angeichts ungeklärter Fragen hinsichtlich der nachrichtendienstlichen Strukturen der Bundeswehr und ihren vermeintlichen oder tatsächlichen internationalen Verpflichtungen ist eine grundsätzliche Klärung der in der Arbeit vorgestellten Probleme notwendig: „Auslandseinsätze [...] werfen in aller Schärfe die Frage auf, ob es sich die Streitkräfte weiterhin leisten können oder wollen, lediglich mit einem Abwehrdienst zu agieren...“¹⁰⁶. Der Bedarf an Informationen besteht, aber die Wahl der Instrumente, die diese Informationen beschaffen sollen, erscheint unter rechtlichen und inhaltlichen Gesichtspunkten bisher unbefriedigend.

¹⁰⁴ Eberbach, Heinz-Eugen, a.a.O., S.21.

¹⁰⁵ Gujer, Eric: Landser in den Schluchten des Balkans. Berlin streitet über Missstände beim Kosovo-Einsatz, in: Neue Zürcher Zeitung, 27./28.11.04, S. 5.

¹⁰⁶ Roewer, Helmut; Schäfer, Stefan; Uhl, Matthias (Hrsg.) a.a.O., S.281.

Mehrfach verwendete Abkürzungen

ANBw	Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr
ASBw	Amt für Sicherheit der Bundeswehr
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BND	Bundesnachrichtendienst
CIA	Central Intelligence Agency
KdoStratAufkl	Kommando Strategische Aufklärung
MAD	Militärischer Abschirmdienst
MADG	Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst
MADGÄndG	Gesetz zur Änderung des MAD-Gesetzes
MilNWBw	Militärisches Nachrichtenwesen der Bundeswehr
PKG	Parlamentarisches Kontrollgremium
ZNBw	Zentrum für Nachrichtenwesen der Bundeswehr

9. Quellenverzeichnis

1. Schriftquellen

Adams, Jonathan; Guterl, Fred: Bringing down the Internet, in: Newsweek, November 3, 2003, S. 50 f.

antimilitarismus information (ami): MAD: uniformierte Schnüffler ziehen ins Ausland, 32. Jg., Heft 5, Mai 2002, S.5 ff.

Arnold, Jörg: Wie die Politik das Recht opfert. Deutschland hilft beim verbotenen Angriffskrieg gegen Irak, in: Frankfurter Rundschau, 26.03.2003, S.7.

Auswärtiges Amt (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik 2002, Berlin 2002.

Baylis, John u.a.: Strategy in the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies, New York 2002.

Beck, Thomas/ Mathes, Guido/ Schuh, Horst: Strausberger Gespräche. Ein Tagungsbericht, Brühl 2003 [Schriftenreihe der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Band 19].

Beier, Egbert: Geheime Überwachungsmaßnahmen zu Staatssicherheitszwecken außerhalb des Gesetzes zur Beschränkung von Art. 10 GG (G10), Berlin (West) 1988.

Bennett, Richard M.: Espionage. An Encyclopedia of Spies and Secrets, London 2002.

Berg-Schlosser, Dirk/ Stammen, Theo: Einführung in die Politikwissenschaft, München 1995.

Borgs-Maciejewski, Hermann; Ebert, Frank: Das Recht der Geheimdienste, Stuttgart 1986

Bossert, Oliver; Korte, Guido: Organisierte Kriminalität und Ausländerextremismus, Brühl 2004 [Schriftenreihe der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Band 24].

- Braumandl, Wolfgang: Entwicklung einer europäischen Intelligence-Politik, Österreichische Militärische Zeitschrift, Nr. 1/ 2003, S.61 ff.
- Brenner, Michael: Bundesnachrichtendienst im Rechtsstaat. Zwischen geheimdienstlicher Effizienz und rechtsstaatlicher Kontrolle, Baden-Baden 1990.
- Buchbender (Hrsg.) u.a.: Wörterbuch zur Sicherheitspolitik mit Stichworten zur Bundeswehr, Hamburg 2000.
- Bülow, Andeas von: Im Namen des Staates. CIA, BND und die kriminellen Machenschaften der Geheimdienste, München 2000.
- Bundesakademie für Scherheitspolitik: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff, Hamburg 2001.
- Bundesnachrichtendienst (Pressestelle): Bundesnachrichtendienst. Der Auslandsnachrichtendienst Deutschlands, Pullach 2000, S.17.
- Carmel, Hesi (Hrsg.): Intelligence for Peace. The Role of Intelligence in Times of Peace, London 1999.
- Center for Strategic and International Studies (CSIS): The Nuclear Black Market, Washington 1996 [CSIS Task Force Report, Global Organized Crime Project].
- Charisius, Albrecht; Mader, Julius: Nicht länger geheim. Entwicklung, System und Arbeitsweise des imperialistischen deutschen Geheimdienstes, Berlin (Ost) 1969.
- Clift, Denis A.: Intelligence in the Internet Era, in: CIA Studies in Intelligence, VOL. 47, NO. 3, 2003 [Unclassified Edition].
- Cookridge, E.H.: Gehlen – The Spy of the Century, London 1971.
- Daase, Christopher/ Feske, Susanne/ Peters, Ingo (Hrsg.): Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 2002.

- Dau, Klaus: Rechtsgrundlagen für den MAD. Das Gesetz für den Militärischen Abschirmdienst, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), August 1991, Heft 16.
- Diedrichs, Joachim: Überzeugungsarbeit ist noch notwendig, in: Truppenpraxis/ Wehrausbildung, Heft 2/ 2000, S.250 ff.
- Eberbach, Heinz-Eugen: Neuorientierung des Militärischen Nachrichtenwesens der Bundeswehr, in: Europäische Sicherheit, Oktober 2002, S.13 ff.
- Edgar, J.H.; Armin, R.J.: Spionage in Deutschland, Preetz 1962.
- Friedrich-Ebert-Stiftung/ Forum Berlin: Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden im Zeitalter der Globalisierung, Berlin 2001 [Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung/ Forum Berlin am 21. und 22.Mai 2001 in Berlin].
- Frowein, Jochen Abr./ Wolfrum Rüdiger/ Schuster, Gunnar (Hrsg.): Völkerrechtliche Fragen der Strafbarkeit von Spionen aus der ehemaligen DDR. Gutachten erstattet im Auftrag des Bundesverfassungsgerichts und Beschluß des Gerichts vom 15.Mai 1995, Heidelberg 1995.
- Gehlen, Reinhard: Der Dienst. Erinnerungen 1942 – 1971, Wiesbaden-Mainz 1971.
- Gelbhaar, Reinhard: Der militärische Abschirmdienst der BRD. Funktion, Struktur und Operationsweise, Berlin (Ost) 1986.
- Gesellschaft für Wehr- und Sicherheitspolitik e.V./ Sektion Berlin: Information und Sicherheit unter besonderer Berücksichtigung sicherheits- und verteidigungspolitischer Aspekte, Berlin 2001 [Jahresseminar der Sektion Berlin am 27.10.2001 in Berlin].
- Gröpl, Christoph: Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung, Berlin 1993 .
- Gu, Xuewu: Theorien der internationalen Beziehungen [Kap.1, Theorie und Theoriebildung], München 2000.

Gujer, Eric: Landser in den Schluchten des Balkans. Berlin streitet über Missstände beim Kosovo-Einsatz, in: Neue Zürcher Zeitung, 27./ 28.11.04, S. 5.

Gusy, Christoph: Nachrichtendienstliche Aufklärung und Grundrechtsschutz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/ 2004, S. 14 ff.

Haedige, Karl-Ludwig: Das neue Nachrichtendienstrecht für die Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1998.

Herman, Michael: Intelligence Power In Peace And War, Cambridge 2002.

Ipsen, Jörn: Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, Neuwied 2000.

Jajko, W.: The Future of Defense Intelligence, Washington 1993 [Consortium for the Study of Intelligence].

Jakob, Bernd: Geheime Nachrichtendienste und Globalisierung, Frankfurt am Main 1999.

Jones, Susan (Hrsg.) u.a.: Internationales Geheimdienst-Lexikon, Berlin 1993.

Kahn, David: An Historical Theory of Intelligence, in: Intelligence and National Security, Heft 16/ 3, 2001, S.79 ff.

Kaiser, Karl/ Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.), Weltpolitik im neuen Jahrhundert, Bonn 2000 [Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 364].

Khalilzad, Zalmay M.; White, John P.: The Changing Role of Information in Warfare, Washington 1999 [RAND, Project AIR FORCE].

Koelbl, Susanne/ Neef, Christian/ Szandar, Alexander: Höllisch aufpassen, in: Der Spiegel, Nr. 10/ 04.03.2002, S.30 – 32.

Korte, Guido; Zoller, Manfred (Hrsg.): Informationsgewinnung mit nachrichtendienstlichen Mitteln (nd-Mittel). Rahmenbedingungen, Einsatzmodalitäten, Verarbeitungsaspekte, Brühl 2001 [Schriftenreihe der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Band 16].

Leggewie, Claus/ Meier, Horst: Republikenschutz. Maßstäbe für die Verteidigung der Demokratie, Reinbek bei Hamburg 1995.

Libicki, Martin: What is Information Warfare? Washington 1996.

Limpert, Martin: Auslandseinsatz der Bundeswehr, Berlin 2002.

Malzahn, Claus Christian: Tod am Nachmittag, in: Der Spiegel, Nr. 10/ 01.03.2003, S.112 f.

Markwardt, Waldemar: Erlebter BND. Kritisches Plädoyer eines Insiders. Berlin 1996.

Mayntz, Gregor: Wie der Bundestag die Geheimdienste kontrolliert, in: Deutscher Bundestag – Blickpunkt Bundestag 07/ 2000.

NATO-Presse- und Informationsdienst: NATO-Handbuch. Jubiläumsausgabe zum fünfzigjährigen Bestehen der Nordatlantikpakt-Organisation, Brüssel 1998.

Porzner, Konrad: Der Bundesnachrichtendienst im Gefüge der öffentlichen Verwaltung, öffentlicher Vortrag auf dem Symposium „Regierungssystem und Verwaltungspolitik“ zu Ehren von Prof. em. Dr. Thomas Ellwein anlässlich seines 65. Geburtstages, Universität Konstanz, 30. – 31. Oktober 1992, S. 237 f.

Ranelagh, John: CIA. A History, London 1992 [BBC Books].

Roewer, Helmut/ Schäfer, Stefan/ Uhl, Matthias (Hrsg.): Lexikon der Geheimdienste im 20. Jahrhundert, München 2003.

Roggan, Frederik: Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, Bonn 2003.

Rose-Stahl, Monika: Recht der Nachrichtendienste, Brühl 2002 [Schriftenreihe der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Band 18].

Scheidges, Rüdiger/ Szandar, Alexander: Krieg der Dienste, in: Der Spiegel, 29/ 2001, S. 38 f.

Schimpff, Thomas: Die rechtliche Stellung der Nachrichtendienste, Frankfurt am Main 1990.

Stein, Thorsten; Marauhn, Thilo: Völkerrechtliche Aspekte von Informationsoperationen, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, N. 60, 2000, S. 1 ff.

Tangredi, Sam J.: All Possible Wars? Toward a Consensus View of the Future Society Environment, 2001-2025, Washington 2000 [McNair Paper 63, Institute For National Strategic Studies/ National Defense University].

Ulfkotte, Udo: Verschlussache BND, München 1998.

Walde, Thomas: ND-Report. Die Rolle der Geheimen Nachrichtendienste im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, München 1971.

Wegmann, Bodo: Zwischen Normannenstraße und Camp Nikolaus. Die Entstehung deutscher Nachrichtendienste nach 1945, Berlin 1999.

Wellershoff, Dieter: Mit Sicherheit. Neue Sicherheitspolitik zwischen gestern und morgen, Bonn 1999.

Zoller, Manfred: Der Faktor „Intelligence“. Das nachrichtendienstliche Metier in neuer sicherheitspolitischer Verantwortung, in: *Beiträge zur inneren Sicherheit*, Brühl 2003 [Schriftenreihe der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Band 20].

Zoller, Manfred (Hrsg.): Auswärtige Sicherheit als nachrichtendienstliche Aufgabe. Herausforderung in veränderter Globallage, Brühl 1999 sowie Zoller, Manfred; Korte, Guido (Hrsg.): Geheimdienste in der Informationsgesellschaft. Zur Neubestimmung des nachrichtendienstlichen Aufgabenspektrums am Beispiel internationaler Terrorismus und Proliferation, Brühl 2000 [beide Bände: Schriftenreihe der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Band 9 und 12].

2. Elektronische Medien und Datenbanken

Flanagan, Stephen J./ Frost, Ellen L./ Kugler, Richard L. (Hrsg.): Challenges of the Global Century. Report of the Project on Globalization and National Security, Washington 2001 [Publication+CD-Rom vom Institute for National Strategic Studies/ National Defense University].

Schmidt-Eenboom, Erich: Nachrichtendienste in Nordamerika, Europa und Japan. Länderporträts und Analysen, Weilheim 1995 (CD-Rom).

www.bfd.bund.de

www.bundesregierung.de

www.bundesverfassungsgericht.de

www.bundeswehr.de

www.bundesnachrichtendienst.de

www.geheimdienste.org

3. Gesetzestexte

Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2004, Teil I, Nr. 10, ausgegeben zu Bonn am 11. März 2004.

Bundesverfassungsschutzgesetz (BverfSchG) vom 20.12.90 (BGBl. I S. 2954, 2970), zuletzt geändert am 16.08.02 (BGBl. I S. 3202), hier § 9 (Besondere Formen der Datenerhebung).

Bundesverfassungsgericht: Pressemitteilung Nr. 22/ 2004 vom 03. März 2004 zu den Verfassungsbeschwerden gegen akustische Wohnraumüberwachung (so genannter Großer Lauschangriff).

Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode: Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des MAD-Gesetzes (1. MADGÄndG), Drucksache 14/ 8222, 11.02.2002.

Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BND-Gesetz – BNDG) vom 20.12.1990 (BGBl. I S. 2979, zuletzt geändert durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz vom 09.01.2002 (BGBl. I S. 361), § 1, Abs. 2.

Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst (MAD-Gesetz - MADG) vom 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954, 2977), zuletzt geändert durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz vom 09.01.2002 (BGBl. I S. 361).

Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst (MAD-Gesetz – MADG) vom 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954, 2977), zuletzt geändert am 08.03.2004 (BGBl. I S. 334).

Stefan Braun ¹

**Entspricht die Organisationsstruktur der Behörden
für Verfassungsschutz extremismustheoretischen
Kategorisierungssystemen?**

¹ Dr. Stefan Braun M.A., Politologe, Lehrbeauftragter FH-Bund, FB ÖS.

1. Einleitende Bemerkungen

Die dem Terrornetzwerk al Qa'ida zuzuordnenden Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA und die am 11. März 2004 in Madrid von Einzelzellen, die durch al Qa'ida inspirierten waren, verübten Attentate haben zu weitreichenden Diskussionen und tiefgreifenden Veränderungen in der Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland geführt. Sowohl die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen als auch die Aufgaben der Sicherheitsbehörden im allgemeinen und der geheimen Nachrichtendienste im besonderen wurden hinsichtlich ihrer Wirksamkeit überprüft und entsprechend des globalen Bedrohungsszenariums durch islamistische Terroristen modifiziert.¹ Gerade der Anschlag in Spanien verdeutlichte die Informationsdefizite der Sicherheitsorgane aufgrund mangelnder Kooperation und fehlendem kontinuierlichem Informationsaustausch auf drastische Weise. „Werfen Polizei und Geheimdienste ihre Kenntnisse erst einmal zusammen, leuchten urplötzlich Verbindungen auf, entpuppen sich Kleinkriminelle als Bombenbauer, Drogenhändler als Waffenschieber oder Studenten als fanatische Islamisten,“ beschrieb *Die Zeit* die Situation und fasste in ihrem Fazit punktgenau zusammen: „Aber ein Tag danach ist ein Tag zu spät.“²

Insofern ist zu diskutieren, ob in Deutschland die Zahl von 17 Verfassungsschutzämtern und Polizeibehörden des Bundes und der Län-

¹ Zu denken ist vor allem an das Terrorismusbekämpfungsgesetz, durch welches zahlreiche Sicherheitsgesetze ebenso wie die gesetzlichen Kompetenzen der Sicherheitsbehörden der aktuellen Bedrohungslage angepasst wurden, aber auch an den Aktionsplan der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung vom 21. September 2001. Vgl. auch Gijs de Vries: „Sie wollen die schmutzige Bombe“, in: Tagesspiegel Berlin 25.01.2005, in dem der Anti-Terror-Koordinator der EU die Bedeutung einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen Polizei- und Geheimdienstbehörden hervorhebt.

² Bittner, Jochen: Ein Gehirn in zwei Köpfen – Schilys neues Anti-Terrorzentrum, in: *Die Zeit* 52/2004.

der noch zeitgemäß oder ob deren organisatorische Straffung und vermehrte Zusammenarbeit nicht dringend geboten ist – gerade auch angesichts einer notwendigen Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit. Eingedenk dieser Problematik haben auch Vertreter der Polizeigewerkschaften die inzwischen gescheiterte Föderalismuskommission dazu aufgerufen, zu prüfen, inwieweit eine Neuordnung der Sicherheitsarchitektur möglich sei. Wenn Innenminister Otto Schily diesbezüglich auch noch keinen Handlungsbedarf sieht und ein gemeinsames Informationszentrum der Sicherheitsbehörden unter anderem mit Verweis auf das Trennungsgebot des Grundgesetzes ablehnt, so hat er doch im Dezember 2004 in Berlin zwei Informationszentren eröffnet, die – zumindest in unmittelbarer räumlicher Nachbarschaft – von Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz unter Mitarbeit der jeweiligen Landesbehörden betrieben werden und einen „erheblichen Qualitätssprung in der Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ gewährleisten sollen.³ Eine Verbesserung werde erreicht durch den kontinuierlichen Austausch von Informationen, durch die Bündelung vorhandener Ressourcen etwa bei der Sprachmittlung, der Vorauswertung oder der wissenschaftlichen Analyse; wobei trotz der engen Zusammenarbeit die verfassungsrechtlich gebotene Trennung von Polizei (PIAS⁴) und Nachrichtendienst (NIAS⁵) erhalten bleibe.

Die nachfolgenden Ausführungen werden weder die Anti-Terror-Pakete der Bundesregierung kritisch bewerten noch die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden analysieren. Vielmehr geht es um die Frage, inwieweit die Organisationseinheiten der Verfassungsschutzbehörden den gegenwärtigen Herausforderungen des Extremismus und Terrorismus in ihren je unterschiedlichen Ausprägungen ge-

³ Innenminister Otto Schily bei der Eröffnung der Spezial- und Analyseeinheit ‚Internationaler Terrorismus‘ am 14. Dezember 2004 in Berlin, in: Bundespresseamt: Terrorismus-Abwehrzentrum nimmt Arbeit auf (www.bundesregierung.de/Reden-Interviews_11635-760400/artikel/Terrorismus-Abwehrzentrum-nimm.htm).

⁴ Polizeiliche Informations- und AnalysenStelle.

⁵ Nachrichtendienstliche Informations- und AnalysenStelle.

wachsen sind.⁶ Aus diesem Grunde wird sich der Hauptteil dieses Beitrags mit der Extremismustheorie nach Uwe Backes und Eckhard Jesse beschäftigen und diese um die Facetten des religiösen und separatistischen Extremismus erweitern. Eine Antwort auf die Frage, ob die Organisationsstruktur der Verfassungsschutzbehörden extremismustheoretischen Kategorisierungssystemen entspricht, ist insofern von großem Interesse, als sie eine entscheidende Grundlage für die Funktionsfähigkeit der bereits umgesetzten oder der angestrebten Modifizierungen innerhalb der bundesdeutschen Sicherheitsarchitektur darstellt. Denn neben einem Netzwerkansatz bei den Sicherheitsbehörden zur Bündelung von Kompetenzen und zur Verbesserung der Zusammenarbeit im nationalen und internationalen Bereich bedarf es zudem einer engen Anbindung der Sicherheitsbehörden an diverse wissenschaftliche Disziplinen, um deren weiterführende Forschungsergebnisse für die praktische Arbeit nutzbar zu machen.

2. Extremismustheoretische Überlegungen

Wie die Begriffe *Totalitarismus*⁷ und *Fundamentalismus*⁸ findet auch *Extremismus*⁹ ausschließlich pejorative Verwendung¹⁰ und steht im

⁶ Zur Darstellung der Diskussionen um die Terrorismusbekämpfung vgl. Urban, Johannes: A wie Afghanistan, Z wie Zuwanderung – Terrorismusbekämpfung im Licht einer umfassenden Systematik, in: Backes, Uwe; Jesse, Eckhard (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus und Demokratie, Bd. 16, Baden-Baden 2004.

⁷ Totalitarismus – aus der Staatsformenlehre kommend – wird vor allem auf staatliche Regimes angewandt, die sich im Widerspruch zum liberalen, demokratischen Verfassungsstaat befinden.

⁸ Fundamentalismus beschreibt eine Bestrebung, die sich im Widerspruch zu den Werten der Aufklärung befindet. Somit ist der Begriff zwar geprägt durch die Ablehnung der westlichen Gesellschaftsordnung und eine unnachgiebige Fortschrittskritik, jedoch eher im kognitiven, religiösen Bereich (Bekenntnis/ forum internum), beschrieben als freiwillige Rückkehr des Individuums in seine geistige Abhängigkeit. Fundamentalismus im weltanschauli-

Ruf, politisch instrumentalisiert zu werden, insbesondere weil der Terminus teilweise Verwendung bei der Diskreditierung Andersdenkender gefunden habe.¹¹ Darüber hinaus wurde der Versuch, Gemeinsamkeiten des rechten und linken Extremismus trotz offenkundiger Vielschichtigkeit in einem Oberbegriff zu fassen, um daraus allgemeine Schlussfolgerungen zu ziehen, häufig mit der Begründung fehlender gemeinsamer Substanz oder mangelnder Vergleichbarkeit und theoretischer Aufarbeitung abgelehnt.¹² Gleichwohl vermag *Extremismus* antidemokratische Grundpositionen im Gegensatz zu den Werten des demokratischen Verfassungsstaates zu beschreiben, indem der Begriff die übergreifenden, sämtlichen Extremismusformen immanenten Charakteristika benennt, ohne einer

chen Bereich ist zu vergleichen mit Radikalismus im politischen Kontext. Vgl. hierzu Everts, Carmen: Politischer Extremismus – Theorie und Analyse am Beispiel der Parteien REP und PDS, Berlin 2000, S. 43 ff.

⁹ In Deutschland setzte sich der aus dem Journalistischen des 19. Jahrhundert kommende Begriff erst im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts durch. Zuvor fand vor allem der vieldeutigere Begriff *Radikalismus* Verwendung.

¹⁰ Vgl. Funke, Manfred: Extremismus und offene Gesellschaft – Anmerkung zur Gefährdung und Selbstgefährdung des demokratischen Rechtsstaates, in: Ders. (Hrsg.): Extremismus im demokratischen Rechtsstaat, Düsseldorf 1978, S. 20: „Kein Extremist wird sich als Extremist bezeichnen [...]. Mit dem Begriff ‚Extremist‘ benennt eine zur Selbstaufgabe aufgeforderte politische Kultur ihren Feind, der sich moralisch dazu befugt weiß, jedes Individuum um des eigenen Glücks willen für seine neue Lebens- und Verfassungstheorie ‚rationalisieren‘ zu dürfen.“

¹¹ Vgl. Backes, Uwe; Jesse, Eckhard: Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1996⁴, S. 20 f.: „»Linke« Wissenschaftler befassen sich überwiegend mit dem »Neofaschismus« [...], und eher konservative Autoren spüren den Unterwanderungsmechanismen von Kommunisten nach [...]“.

¹² Vgl. ebd., S. 54; vgl. auch Kielmansegg, Peter Graf: Was ist politischer Extremismus?, in: Backes, Uwe; Jesse, Eckhard (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus und Demokratie, Bd. 2, Bonn 1990, S. 282.

spezifischen Ausdifferenzierung im Wege zu stehen: „Extremistische Bewegungen sind solche, die – kämen sie an die Macht – einen autoritären oder totalitären Staat errichten würden.“¹³ Diese Elastizität des Terminus zeigt sich nicht zuletzt in der von diversen Wissenschaftlern bereits vorgenommenen Übertragung auf den Islamismus. Backes und Jesse etwa gelangen zu dem Ergebnis, „[d]ie Extrempole heißen nicht: Egalitarismus versus Antiegalismus, sondern radikaler Säkularismus (bis hin zur völligen Ablehnung des Islam als Religion) versus radikaler Antisäkularismus.“¹⁴

Was sind die Kriterien, an denen eine solche Beurteilung mit wissenschaftlichem Anspruch festgemacht werden kann? Für eine extremismustheoretische Analyse sind die Bewertungskriterien der Negativ- und Positivdefinition des politischen Extremismus von großem Nutzen.

Die Negativdefinition bestimmt zunächst die Inhalte des so genannten demokratischen Minimalkonsenses, die als notwendige Voraussetzung für die Existenz eines demokratischen, verfassungsstaatlichen Systems allgemein akzeptiert werden und die unveränderlich festgeschrieben sind. Die Begriffsbestimmung orientiert sich insgesamt am Prinzip fundamentaler Menschengleichheit, in Deutschland ausgeführt im Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur SRP aus dem Jahre 1952. In seiner Begründung führte der Erste Senat aus, dass Parteien als verfassungswidrig verboten und aufgelöst werden können, zwar „nicht schon dann, wenn sie einzelne Vorschriften, ja selbst ganze Institutionen der Verfassung mit legalen Mitteln bekämpfen, sondern erst dann, wenn sie oberste Grundwerte des freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaates erschüttern wollen.“¹⁵

¹³ Jesse, Eckhard: Formen des politischen Extremismus, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Extremismus in Deutschland – Erscheinungsformen und aktuelle Bestandsaufnahme, Berlin 2004, S. 10.

¹⁴ Backes, Uwe; Jesse, Eckhard: Islamismus – Djihadismus – Totalitarismus – Extremismus, in: Dies. (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus und Demokratie, Bd. 14, Baden-Baden 2002, S. 26.

¹⁵ BVerfGE 1952, 1 (12). Dies verdeutlichen die Artikel 20 (Strukturprinzipien; Widerstandsrecht), 9 Abs. 2 (Verbot von Vereinigungen),

Zugleich stellte das Urteil heraus, das Grundgesetz beruhe auf einer wertgebundenen Ordnung, die wie folgt charakterisiert wird: „Sie ist das Gegenteil des totalitären Staates, der als ausschließliche Herrschaftsmacht Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit ablehnt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind zu rechnen:

- ?? die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung,
- ?? die Volkssouveränität,
- ?? die Gewaltenteilung,
- ?? die Verantwortlichkeit der Regierung,
- ?? die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung,
- ?? die Unabhängigkeit der Gerichte,
- ?? das Mehrparteienprinzip und
- ?? die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.“¹⁶

Das höchste deutsche Gericht definierte damit Verfassungsfeindlichkeit als Ablehnung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des unabänderlichen Wertekanons im Grundgesetz und damit wesentliche Abgrenzungskriterien einer Negativdefinition des politischen Extremismus.

18 (Verwirkung von Grundrechten), 21 Abs. 2 (Verbot von Parteien) und 91 Abs. 1 (Innerer Notstand). Sie zeigen, dass die zweite deutsche Republik als streitbare Demokratie abwehrbereit gegen jene Kräfte auftritt, die die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beseitigen bereit sind.

¹⁶ Ebd.; vgl. Rose-Stahl, Monika: Recht der Nachrichtendienste, in: Fachhochschule des Bundes: Beiträge zur inneren Sicherheit, Bd. 18, Brühl 2002, S. 45 ff; vgl. § 4 Abs 2 BverfSchG.

Die Positivdefinition¹⁷ umfasst dagegen Kriterien, die die extremistischen Organisationen charakterisieren und verweist auf strategische Verhaltensmuster, die von der äußeren Wahrung der Legalität über politischen Protest bis hin zur Einsetzung offener Gewalt reichen können. Zu jenen Kriterien, die sich durch die Ablehnung des demokratischen Verfassungsstaates auszeichnen, zählen nach herrschender Meinung:

- ?? Dogmatismus im allgemeinen,
- ?? Dogmatismus bezüglich eines politischen und gesellschaftlichen Absolutheitsanspruchs samt Problem- und Welterklärungsmonopol,
- ?? Dogmatismus bezüglich eines letzten utopischen Ziels,
- ?? Dogmatismus bei einer scharf gegen die Außenwelt abgegrenzten oder im Widerspruch zu herrschenden Werten stehende Binnenethik.

Die Verabsolutierung der Erklärungsmuster bei gleichzeitiger Ablehnung pluralistischer Werte und einer aus ihr sich speisenden dogmatischen Starre sowie die unnachgiebige Propagierung der eigenen Systemvorstellungen lässt die extremistische Bewegung kompromisslos gegenüber der Außenwelt, die auf ein Freund-Feind-Szenarium reduziert wird, auftreten. Manfred Funke weist den extremistischen Bewegungen aus diesem Grunde latente Gewaltbereitschaft als herausragendes Charakteristikum zu: „Der Extremist dringt auf die Abschaffung der gegebenen Verhältnisse unter prinzipieller Bejahung des Gewalteinsatzes zur Durchsetzung der neuen Wertvorstellungen.“¹⁸ Backes, Jesse, Jaschke und Benz erkennen ebenfalls ei-

¹⁷ Backes, Uwe: Politischer Extremismus in demokratischen Verfassungsstaaten – Elemente einer normativen Rahmentheorie, Opladen 1989, S. 298-311.

¹⁸ Funke, Manfred: a.a.O., S. 19, führt Gewaltbereitschaft zurecht als mögliches Charakteristikum einer extremistischen Organisation an. Er entwickelt im weiteren Verlauf seiner Darstellung das mögliche Bild einer Machtübernahme durch Extremisten und führt aus: „Der Extremist würde nach der Machtergreifung kraft seiner Heils-

ne latente Gewaltdebatte, die sich aus den von ihnen beschriebenen immanenten Charakteristika extremistischer Gruppierungen speist: Intoleranz, Absolutheitsgedanke, Missionierungsbewusstsein und Verschwörungstheorien, mangelnde Kompromissbereitschaft, vor allem die Negierung menschlicher Fundamentalgleichheit, Bekämpfung des liberalen Rechtsstaates, stete Überwachung der Gesellschaft, Unbegrenztheit der Macht und die antiindividualistische Haltung. Gleichwohl halten sie das Kriterium Gewalt als mögliche Abgrenzung von Extremismus zur Demokratie für nicht hinreichend.

Für den Rechts- und Linksextremismus, die sich ideologisch unterscheiden in der Ablehnung der fundamentalen menschlichen Gleichheit und dem Aufbau eines hierarchischen Gesellschaftssystems einerseits und der Umsetzung eines herrschaftslosen, mit politischer, sozialer und ökonomischer Gleichheit ausgestatteten Gemeinwesens andererseits, drückt das so genannte Hufeisenmodell das Spannungsverhältnis zwischen beiden Facetten des politischen Extremismus und dem demokratischen Minimalkonsens aus.¹⁹ Unterscheidungskriterium ist letztlich die Frage der Egalität: Während der Rechtsextremismus die Idee der menschlichen Fundamentalgleichheit negiert, überhöht sie der Linksextremismus.

Neben der Unterscheidung in Rechts- und Linksextremismus sind innerhalb der extremistischen Bewegungen der gleichen Ausrichtung weitreichende Differenzierungen feststellbar. So weisen Backes und

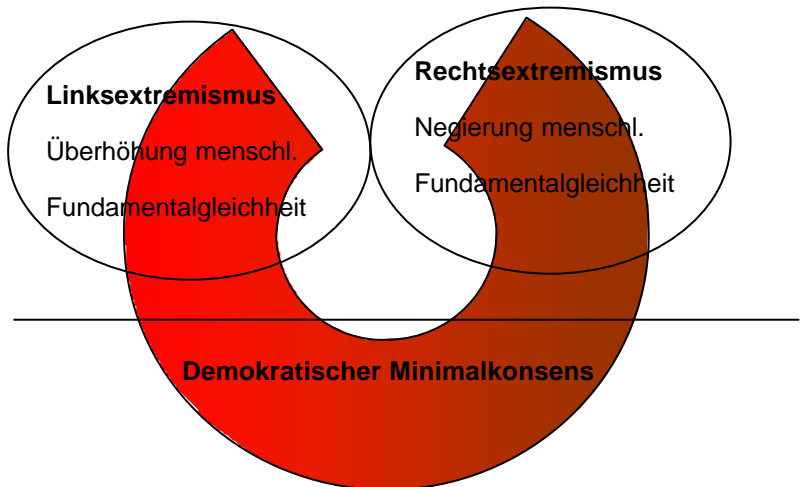
gewißheit [...] Opposition nicht dulden können. Das Fortbestehen von Wahlrechten [...] wäre für den Extremisten indiskutabel. Die Geschlossenheit seiner Herrschaftstheorie müßte Kritik, Distanz, Gegnerschaft als widernatürlich empfinden lassen. Der Primat seiner eigenen Idee [...] würde die Aufhebung des Individuums als letzter Instanz [...] verlangen.“

¹⁹

Wenn auch in der politischen Zielsetzung in der Extremismustheorie zwischen Links- und Rechtsextremisten unterschieden wird, darf doch nicht übersehen werden, dass innerhalb der jeweiligen Ausprägung ebenfalls eine Vielzahl unterschiedlicher Provenienzen existieren. Zu denken ist bei Rechtsextremisten etwa an Revanchisten oder Nationalsozialisten bei Linksextremisten etwa orthodoxe Kommunisten oder Anarchisten.

Jesse darauf hin, dass „intellektuelle Zirkel oder sektenähnliche Vereinigungen [...] einen größeren Wert auf weltanschauliche Fragen als etwa extremistische Sammelbewegungen“²⁰ legen müssen. Nicht zuletzt durch diesen Umstand ist erklärbar, dass Gruppen, die als gesellschaftserneuernde Vereinigungen anerkannt werden wollen, ein sehr großes Gewicht auf eine legitimierende, in sich geschlossene, Begründung der Lehren legen.²¹ Je größer die Ansprüche und je utopischer die Ziele sind, die eine solche Gruppierung umzusetzen denkt, desto schlüssiger müssen die Erklärungsmuster erscheinen. Dieser Befund lässt sich auf zwei Ausprägungen des Extremismus übertragen, die gegenwärtig weltweit nicht minder relevant sind: den religiösen und den separatistischen Extremismus.

Hufeisenmodell I: Egalität



²⁰ Backes, Uwe; Jesse, Eckhard: Totalitarismus – Extremismus – Terrorismus, Opladen 1984, S. 24 f.

²¹ Vgl. etwa Klump, Andreas: Neuer politischer Extremismus? – Eine politikwissenschaftliche Fallstudie am Beispiel der Scientology-Organisation, Baden-Baden 2003, der Scientology mit links- (Marxistische Gruppe, Bund gegen Anpassung) und rechtsextremistischen Sekten (Bund für Gotteserkenntnis, Die Artgemeinschaft) vergleicht.

2.1 Religiöser Extremismus

Während zum Rechts- und Linksextremismus umfangreiche Analysen vorliegen,²² sind zwei weitere Facetten des Extremismus weniger gut beschrieben. Aufgrund des globalen Terrorismus, der sich gegenwärtig vor allem aus dem militanten Islamismus speist, wird dieser sowohl in seinen extremistischen als auch in seinen terroristischen Ausprägungen zunehmend intensiver untersucht.²³ Insofern bleibt die Frage zu stellen, ob diese Untersuchungen des Islamis-

²² Vgl. etwa die Darstellung von Canu, Isabelle: Der Streit um den Extremismusbegriff – Die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich mit anderen westlichen Demokratien, in: Jesse, Eckhard; Kailitz, Steffen (Hrsg.): Prägekräfte des 20. Jahrhunderts: Demokratie – Extremismus – Totalitarismus, München 1997.

²³ Beispielhaft seien genannt: Ende, Werner; Steinbach, Udo: Der Islam in der Gegenwart, München 1984; Tibi, Bassam: Vom klassischen Dihad zum terroristischen Dihadismus – Der irreguläre Krieg der Islamisten und die neue Weltordnung, in: Backes, Uwe; Jesse, Eckhard (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus und Demokratie, Bd. 14, Baden-Baden 2002; Korte, Guido; Ulmann, Monika (Hrsg.): Deutschland – Einfallstor für extremistische Gewalt?, in: Fachhochschule des Bundes: Beiträge zur inneren Sicherheit, Bd. 8, Brühl 1998; Jaschke, Andreas: Spielarten des Islamismus am Ende des 20. Jahrhunderts, in: Zoller, Manfred; Korte, Guido (Hrsg.): Nachrichtendienste in der Informationsgesellschaft, in: Fachhochschule des Bundes: Beiträge zur inneren Sicherheit, Bd. 12, Brühl 2000; Schwan, Siegfried: Huntingtons These vom „clash of civilizations“ untersucht am Beispiel des Konfliktes zwischen der islamischen und der westlichen Zivilisation, in: Fachhochschule des Bundes: Beiträge zur inneren Sicherheit, Bd. 15, Brühl 2001; Brost, Christine: Islamismus in den Maghrebstaaten und Ägypten, in: Fachhochschule des Bundes: Beiträge zur inneren Sicherheit, Bd. 2, Brühl 1995²; Hoffman, Bruce: Terrorismus – Der unerklärte Krieg – Neue Gefahren politischer Gewalt, Frankfurt/ Main 2001²; Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Islamismus, Berlin 2003; Meyer, Thomas: Literaturbericht: Fundamentalismus, Islamismus, Terrorismus, in: Backes, Uwe; Jesse, Eckhard (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus und Demokratie, Bd. 16.

mus²⁴ nicht mit anderen religiös geprägten Phänomenen mit ähnlichen Vorstellungen, Aktionsfeldern, Ideologien oder Ansprüchen verglichen werden können, um allgemeingültige Strukturen herauszuarbeiten, die unter anderem als Grundlage zum Schutz vor solchen Bedrohungen dienen können. Denn nur aufgrund von risikoanalytischen Vergleichen sind frühzeitig Strategien gegen diese Herausforderung zu entwickeln und mögliche Bedrohungsszenarien strategisch zu bewerten: „Die erste Herausforderung bei der Abwehr dieser neuen Gegner liegt in dem Problem, sie überhaupt zu erkennen. [...] Dies macht es für Nachrichtendienste, Polizei- und Justizbehörden und andere Sicherheitsspezialisten besonders schwierig, sich ein klar umrissenes und vollständiges Bild ihrer Absichten und Fähigkeiten zu verschaffen.“²⁵ Gerade die Geschichte der Religionen zeigt, dass sich neben Aspekten der Seelsorge, der Caritas und Kontemplation in allen Religionen auch fundamentalistische, gewaltbereite und extremistische Strömungen finden, die die heiligen Schriften um- oder überinterpretieren, Textpassagen aus ihrem inhaltlichen Zusammenhang herauslösen oder in einen neuen Kontext stellen, um ihre Ideologien und politischen Handlungen zu begründen.²⁶ So ist es nicht verwunderlich, dass beispielsweise David Rapoport bereits im Aufstand der Zeloten gegen die römische Besatzungsmacht in Palästina im ersten nachchristlichen Jahrhundert insofern einen primär religiös inspirierten Terrorismus ausmacht, als er sich in religiösen Prophezeiungen begründet, die das Ende aller Tage ebenso erklär-

²⁴ Islamismus wird hier als extremistische politische Ideologie verstanden, die sich zwar an den Lehren des Islam, vor allem an dessen konservativer und fundamentalistischer Auslegung orientiert, diese aber politisch überhöht.

²⁵ Hoffman, Bruce: a.a.O., S. 170.

²⁶ Vgl. etwa Zippelius, Reinhold: Staat und Kirche – Eine Geschichte von der Antike bis zur Gegenwart, München 1997; Braun, Stefan: Scientology – Eine extremistische Religion. Vergleich der Auseinandersetzung mit einer umstrittenen Organisation in Deutschland und den USA, Baden-Baden 2004, der dafür plädiert, Religion als wertneutralen Terminus technicus zu verwenden; ders.: Das Staat-Religionen-Verhältnis in seiner historischen Entwicklung, 2 Bde., Berlin 2005.

ten wie die Ankunft des Messias mit dem Beginn eines Friedensreiches.²⁷ Zudem wendet sich die Gewalt nicht nur gegen die Fremdherrschaft, sondern greift ebenso auf moderate Kreise der eigenen Ethnie über; eine Entwicklung, die sich in unterschiedlichen Kulturkreisen feststellen lässt und die die westliche Welt bis in die frühe Neuzeit hinein prägte. Insgesamt bleibt festzustellen, dass Religion bis zur Säkularisierung und dem Zeitalter des Nationalismus den entscheidenden Rechtfertigungsgrund für Terror darstellte²⁸ und beginnend mit der Iranischen Revolution und dem nachfolgenden System der durch Ayatollahs geprägten islamischen Republik eine Renaissance erlebte.²⁹ Im Christentum sind auf die Gegenwart bezogen etwa militante Abtreibungsgegner zu nennen, die selbst vor Anschlägen auf Ärzte und Kliniken nicht zurück schrecken oder jene Gruppierungen, zu denen etwa die Attentäter von Oklahoma 1995 in Verbindung standen und die sich durch eine krude ideologische Mischung aus Regierungsfeindschaft, Antisemitismus und der Pflicht zur religiösen Reinigung der USA auszeichnen. Sikh-Extremisten haben am 23. Juni 1985 einen Anschlag auf eine Air-India-Linienmaschine verübt;³⁰ der bereits seit 1853 andauernde Konflikt zwischen Muslimen und Hindus in Ayodhya erlebte mit der Zerstörung der Babri-Moschee durch hinduistische Extremisten 1992 einen Höhepunkt;³¹ in Pakistan eskalierten am 2. März und am 7. Mai 2004 mit

²⁷ Rapoport, David C.: Fear and Trembling. Terrorism in Three Religious Traditions, in: The American Political Science Review, Bd. 78 (1984), Nr. 3, S. 658-677.

²⁸ Vgl. Hoffman, Bruce: a.a.O., S. 115 f.

²⁹ Vgl. ebd., S. 119: „Die herausragende Bedeutung von Religion als wichtigstem Impetus des internationalen Terrorismus in den 90er Jahren wird weiterhin an der Tatsache deutlich, daß die gravierendsten Terrorakte des Jahrzehnts [...] allesamt signifikante religiöse Dimensionen und/oder Beweggründe hatten.“

³⁰ Vgl. etwa South-Asia Terrorism Portal: Investigation into the Kanishka Bombing 1985 (www.satp.org/satporg/countries/india/states/punjab/backgrounder/kanishka.htm).

³¹ Vgl. etwa Heidelberger Institut für internationale Konfliktforschung: Konfliktbarometer 2004, Heidelberg 2004, S. 33.

Anschlägen auf Shiiten die interkonfessionellen Spannungen zwischen diesen und den Sunniten.³² Unter den religiös und weltanschaulich minoritären Kultusbewegungen der Moderne sind ebenfalls extremistische Organisationen bekannt, die entweder ohne die gezielte Anwendung von Gewalt ihre gesellschaftspolitischen Ziele verfolgen, wie etwa Scientology,³³ oder mittels Gewaltanwendung ihre Ideologie zu verbreiten suchen, wie etwa die Davidianer³⁴ oder die japanische Aum Shinrikyo.³⁵ All diese Phänomene sind unter einer Extremismuskategorie *Religiöser Extremismus* subsumierbar, um so mit Aussagen über Gemeinsamkeiten treffen zu können. Zu den gemeinsamen Merkmalen zählen:

- ?? ideologisch – religiös begründete – Grundüberzeugungen, die im scharfen Widerspruch zu anderen Kulturen, Religionen, Weltanschauungen stehen,
- ?? ein theologischer Absolutheitsanspruch, der sich vor allem gegenüber anderen Religionen zeigt und antritt, sämtliche privaten und gesellschaftlichen Bereiche zu umfassen,
- ?? ein utopisches letztes Ziel, das in der Erlösung der eigenen Glaubensmitglieder und der Verwerfung oder Bestrafung der nicht Konvertierten besteht,
- ?? scharf gegen die Außenwelt abgezielte Wertvorstellungen und eine Binnenethik, die zur internen Agitation ebenso herangezogen werden wie zur Sanktionierung der Mitglieder und von der Mehrheitsgesellschaft abgelehnte Aktionen – etwa Attentate – rechtfertigen,

³² Vgl. etwa Raman, B.: Osama and his Shi'ite nemesis, in: Asia Times, 28.10.2004; Terror in aller Welt – Blutspur von Madrid bis Beslan, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.12.2004.

³³ Braun, Stefan: a.a.O.

³⁴ Vgl. etwa zur den Davidianern einen Beitrag des ORF (www.religion.orf.at/tv/news2/ne00413_davidianer.htm).

³⁵ Vgl. etwa Nishihara, Haruo: Der Fall der AUM-Sekte und sein Hintergrund, in: Zeitschrift für japanisches Recht, 1/1996.

- ?? verschwörungstheoretische Ansätzen, welche für die mangelnden Erfolge bei der Umsetzung der eigenen Vorstellungen und Ziele einen ‚Satan‘ verantwortlich machen, der mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln bekämpft werden muss,
- ?? eine spezifische Bedrohung, die sich aus den theologischen Begründungen und religiösen Bezügen ergibt, welche nicht in Übereinstimmung mit den vorherrschenden Vorstellungen von weltlich ausgerichteten extremistischen oder terroristischen Organisationen zu bringen sind,
- ?? autoritäre oder totalitäre Ansprüche im Falle eines Machtwechsels in einem Staatswesen.

Voraussetzung für eine Zuordnung von Phänomenen, die einen Bezug zur Religion aufweisen, zu der angeführten extremismustheoretischen Kategorisierung ist neben den soeben aufgezeigten dogmatischen Charakteristiken, dass

- ?? Religion soziologisch als wertneutraler Terminus technicus für Phänomene verstanden wird, die als Sinn vermittelndes Ideenkonstrukt eine Heilslehre und einen Heilsweg aufzeigen.
- ?? die vermittelte Lehre und die sich aus ihr speisende Lebensführung nicht nur dem individuellen Gläubigen gilt, sondern die gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen widerspruchslös und nachhaltig beeinflussen will.³⁶
- ?? die religiöse Schrift einseitig, das heißt abseits der Theologie, politisch instrumentalisiert und gesellschaftlich umgesetzt wird.

Insgesamt bedeutet dies, dass sich sowohl die in der Negativ- als auch die in der Positivdefinition vorgestellten Charakteristika einer extremistischen Organisation zweifelsohne auf den religiösen Extre-

³⁶ Unter diesen Gliederungspunkt fallen all jene Charakteristika, die vom Bundesverfassungsgericht im SRP-Urteil von 1952 als Wesenszüge eines „totalitären Staates, der als ausschließliche Herrschaftsmacht Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit ablehnt“ (BverfGE 1952, 1 (12), subsumiert wurden.

mismus anwenden lassen. In gleicher Weise wie der Rechts- und Linksextremismus steht der religiöse Extremismus der freiheitlichen demokratischen Grundordnung feindlich gegenüber und lehnt mit seiner dogmatischen Ideologie den demokratischen Verfassungsstaat mit dem Prinzip der Volkssouveränität kategorisch ab.³⁷ Gleichwohl ergeben sich deutliche Unterschiede, die darauf beruhen, dass der Extremismus religiöser Provenienz auf Grund vermeintlich theologisch begründeter Argumentationsmuster agiert, die letzte Fragen und göttliche Offenbarungen berühren und insofern noch weniger zur Disposition gestellt oder kritisch hinterfragt werden können als die Ideologien der extremen Rechten und Linken.³⁸ Kurzum: Die ideologische Indoktrinierung bei religiösen Extremisten ist insofern sehr hoch, als angeblich theologische Bezüge als unumstößliche Grundlagen dienen. Dies bedeutet auch, dass sowohl die Klientel, die von religiösen Extremisten rekrutiert wird, als auch die Rezipienten, die der religiöse Extremismus zu beeinflussen sucht, sich einerseits in ihrer individuellen Disposition von dem Personenpotential unterscheidet, das rechte und linke Extremisten anzusprechen vermögen, es andererseits einer religiösen Grunddisposition bedarf, die es ermöglicht, die theologisch ummantelten Aussagen der religiösen Extremisten zu verstehen. Auf den Islamismus übertragen, bedeutet dies, dass es sich beim Islamismus um die extremistische Spielart eines politisch interpretierten Islam handelt, und dass der überwiegende Teil der Anhänger islamistischer Ideologien weiland eine islamisch-religiöse Sozialisation erhalten haben muss, um den von Islamisten verwendeten Code überhaupt verstehen zu können.³⁹

³⁷ Vgl. etwa die Stellungnahme des Terroristenführers Abu Musab al Zaqawi: „Wir führen Krieg gegen die Demokratie“ zur Wahl im Irak: „Wir haben einen gnadenlosen Krieg erklärt gegen das üble Prinzip der Demokratie und gegen alle, die dieser falschen Ideologie folgen.“ In: FAZ, 24.01.2005; vgl. auch Schwan, Siegfried: a.a.O., S. 82 ff.

³⁸ Vgl. Backes, Uwe; Jesse, Eckhard: Extremismen im Vergleich, in dies. (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus und Demokratie, Bd. 16, Baden-Baden 2004, S. 21.

³⁹ Dieser Argumentation widerspricht die Existenz von extremistischen, beispielsweise islamistischen Konvertiten insofern nicht,

Zum anderen dürfen Differenzen im Auftreten und in der Ideologie religiös gegenüber politisch geprägter Extremisten – gerade vor dem Hintergrund einer nicht europäisch-aufgeklärten Kultur und einer höheren Affinität zur Gewalt im terroristischen Bereich – nicht nivelliert werden.⁴⁰ So ist als Ergebnis bei der Gegenüberstellung von politischem und religiösem Extremismus zentral, dass nicht die Frage nach der Fundamentalgleichheit der Menschen im Zentrum der Auseinandersetzung⁴¹ steht, sondern die nach dem Souverän. Während aufgeklärte Individuen und weltlich orientierte Staatswesen Menschen – von autoritären Herrschern bis hin zum Volk – als Souverän anerkennen, lehnen religiöse Extremisten das Prinzip des Säkularismus kategorisch ab. Ihre ideologische Begründung lautet: Von Gott oder einer anderen transzendenten Macht als alleinigem politischen Souverän gehe insofern alle Gewalt aus, als die irdische gesellschaftliche und politische Organisation Ausdruck ewig gültiger, transzendenter Gesetze sei. Vor diesem Hintergrund lassen sich sowohl Vorstellungen religiös und weltanschaulich minoritärer Kultusgemeinschaften der Moderne als auch des Islamismus als Unterformen eines religiösen Extremismus beschreiben: Als „Positionen und Kräfte, die allgemeine Menschenrechte, demokratische Organisation politischer Entscheidung und pluralistische Toleranz als Mindeststandards politischer Kultur nach westlichem Verständnis nicht erfüllen und so mit herkömmlichen westlichen politischen Grundsätzen und den darüber hinaus geltenden Grundsätzen des Völker-

als sie sich vor ihrem Übertritt zumeist intensiv mit der Theologie auseinandergesetzt und sich folglich auch willentlich für die extremistische Spielart der jeweiligen Religion entschieden haben.

⁴⁰ In augenfälliger Weise zeigen sich die Unterschiede zwischen dem profanen (v. a. Rechts-, Linksextremismus) und dem religiösen Extremismus im Einsatz von Selbstmordattentätern. Ein entscheidender Grund, eine größere Zahl williger Attentäter zu erreichen, liegt zweifelsohne in der ständigen Bezugnahme auf Transzendenz und Theologie im religiösen Extremismus.

⁴¹ Vor der Frage der menschlichen Fundamentalgleichheit werden politische Forderungen, im Linksextremismus die Überhöhung des Gleichheitsgedankens, im Rechtsextremismus der ethnische Antiegalitarismus, ideologisch beantwortet.

rechts nicht kompatibel sind.⁴² Dies bedeutet, dass die Extrempole, wie sie Backes und Jesse für den Islamismus benannt haben, nicht Säkularismus und Antisäkularismus heißen, da durchaus nicht alle religiöse Extremisten – vor allem aus dem Bereich der religiös und weltanschaulich minoritären Kultusgemeinschaften der Moderne – die Trennung von Staat und Religion ablehnen, sondern Souveränität der Menschen versus Souveränität einer transzendenten Macht. Denn letztlich steht im Zentrum der Auseinandersetzung nicht die Frage nach der Stellung der Religion innerhalb der Gesellschaft, sondern die Frage, durch welchen Souverän die politischen Akteure legitimiert werden, beziehungsweise welchem Souverän sie Rechenschaft schuldig sind.

2.2 Separatistischer Extremismus

„Die meisten Konflikte entzündeten sich 2004 an ideologischen Differenzen bzw. werden mit dem Ziel, das politische System zu verändern, geführt. Der zweithäufigste Gegenstand ist das Streben nach der Macht im Staat. Die Hälfte der um Ideologie/System und um nationale Macht geführten Konflikte werden mit dem Einsatz von Gewalt ausgetragen, wenn auch häufiger nur vereinzelt. Territoriale Forderungen, ein zwischenstaatliches Streitgut, werden ohne Gewalt ausgetragen. Hingegen werden mehr als die Hälfte der Konflikte um Sezession und regionale Vorherrschaft innerhalb eines Staates gewaltsam geführt.“⁴³ Diese hohe Zahl an gewaltsam geführten Konflik-

⁴² Thieme, Karin: Islamismus im Zeitalter der Globalisierung, S. 6 (www.geo.uni-augsburg.de/sozgeo/gp/gp8/thieme.htm; vgl. Schwan, Siegfried: a.a.O., S. 92 ff.

⁴³ Heidelberger Institut für internationale Konfliktforschung: a.a.O., S. 6. Der Bericht führt weiter aus, dass von 33 sezessionalen Konflikten neun mit hoher, elf mit mittlerer und 13 mit niedriger Intensität geführt worden seien. Bei Autonomiebestrebungen sei ein Konflikt auf hohem Konfliktniveau ausgetragen worden, während die Zahl der mittleren und niedrigen Intensität bei acht bzw. 16 gelegen habe. Nach der Definition des HIIK zählen zu Konflikten niedriger Intensität „nicht gewaltsame“ „latente“ und „manifeste Konflikte“, während die Intensitätsstufen mittel („Krise“) und hoch („ernste Krise“,

ten im Rahmen von Autonomie- oder Sezessionsbestrebungen mag ihren Ursprung in der verhältnismäßig hohen Erfolgsquote solcher Auseinandersetzungen haben. Hoffman nennt stellvertretend die „Beispiele Israel, Zypern und Algerien, also von Begin, Makarios und Ahmed Ben Bella [...]. Selbst wenn sich ‚Erfolge‘ dieser Art nicht immer in der tatsächlichen Übernahme der Staatsmacht manifestierten, gelang es den Repräsentanten terroristischer Organisationen, die bislang als ‚Kriminelle‘ gebrandmarkt wurden, von Foren wie den [UN] Respektabilität zugebilligt zu bekommen [...]“.⁴⁴ Wenn die Zahl der gegenwärtig gewaltsam geführten Konflikte laut HIIK mehr als die Hälfte der Auseinandersetzungen um Sezession, Autonomie und regionale Vorherrschaft ausmacht, ist die Frage zu stellen, ob dies neben Auswirkungen auf die extremistische Szene im Bezugsland nicht auch zu Folgeerscheinungen in Deutschland führt.⁴⁵ Bereits aus der erstmaligen Beschreibung sicherheitsgefährdender Bestrebungen von Ausländern im Verfassungsschutzbericht 1969/70 geht hervor, dass Ausländervereinigungen mit rechtsextremistischen Zielen vergleichsweise selten in Erscheinung traten, wobei von kroatischen Nationalisten erhebliche Gefährdungen ausgingen. Am höchsten wurde die Zahl von kommunistischen Organisationen eingeschätzt, wobei zu berücksichtigen ist, dass national-revolutionäre, afro-asiatische und arabische Solidaritätsbewegungen sowohl separatistische als auch linksextremistische Ziele verfolgten,⁴⁶ was in ähnlicher Weise auch für rechtsorientierte Nationalisten gelten kann. „Die Terrornetze des militanten griechischen und palästinensischen

„Krieg“) „gewaltsame“ Auseinandersetzungen umfassen (www.hiik.de/de/barometer2003/konfliktdefinitionen_neu.htm).

⁴⁴ Hoffman, Bruce: a.a.O., S. 84.

⁴⁵ Bundesministerium des Innern: betrifft: Verfassungsschutz 1971, Bonn 1972, S. 99 führt aus, dass das „scharfe Vorgehen der jordanischen Regierung gegen die Guerillagruppen [...] sowie ihre stärkere Überwachung im Ausland [...] ihre hiesigen Gefolgsleute versichert [haben]. Die Anziehungskraft der FATAH auf die im Bundesgebiet lebenden Palästinenser sank.“

⁴⁶ Vgl. dass.: betrifft: Verfassungsschutz 1969/70, Bonn 1971, S. 55.

Widerstandes⁴⁷ wurden zu den Schwerpunkten ausländerextremistischer Aktivitäten gerechnet. Der separatistische Extremismus, der nach 1945 zu einer weltweiten Kraft und ab den 1960er Jahren auch in der Bundesrepublik virulent wurde, behält seine herausragende Bedeutung auch in der Gegenwart bei. Veränderungen lassen sich insofern feststellen, als es vor allem in den 1970er Jahren zu häufigen Überschneidungen zwischen dem separatistischen und dem linken Extremismus kam, während seit den 1990er Jahren Überlappungen zwischen dem separatistischen und dem religiösen Extremismus zu erkennen sind.

Der Verfassungsschutzbericht 2003 des Bundes weist etwa aus, dass 12.000 von circa 500.000 in Deutschland lebenden Kurden extremistischen Organisationen zuzurechnen seien. Deren Aktivitäten würden „entscheidend von der Lage in den kurdischen Siedlungsgebieten der Türkei und des Irak beeinflusst“, ⁴⁸ ihre Forderungen zielten vor allem auf mehr politische und kulturelle Eigenständigkeit in ihren Bezugsländern. Auch der Fortgang der Konflikte zwischen Tamilen und der Staatsmacht auf Sri Lanka findet laut BfV seinen Niederschlag in den Aktivitäten der Tamil Eelam in Deutschland.

Aufgrund der angeführten Beispiele lässt sich der Terminus separatistischer Extremismus definieren: Separatistischer Extremismus wird verstanden als gewaltsame Bestrebung, abseits der demokratisch und rechtsstaatlich anerkannten Verfahrensweisen, zur Exklusion einer Bevölkerungsgruppe aus einem größeren nationalen, kulturellen, ethnischen Ganzen mit dem Ziel der Gründung eines eigenständigen Gemeinwesens.

Ebenso wie bei den anderen Extremismusphänomenen lassen sich auch beim separatistischen Extremismus Gemeinsamkeiten bei den Akteuren in unterschiedlichen Aktionszusammenhängen feststellen. Hierzu zählen:

Ideologische Überhöhung: Durch den Bezug auf Mythen, historische Entwicklungen, vor allem ehemals vorhandene Machtstrukturen wird

⁴⁷ Dass.: betrifft: Verfassungsschutz 1971, Bonn 1972, S. 108.

⁴⁸ Dass.: Verfassungsschutzbericht 2003, Berlin 2004, S. 200.

eine Ethnie konstruiert oder künstlich überhöht. Zugleich werden deren ungesicherte Existenz, mangelnde Entwicklungsperspektive oder Lebensfähigkeit auf die Unterdrückung durch ein imperialistisch agierendes System zurückgeführt. Reale politische und gesellschaftliche Gegebenheiten werden demgegenüber ausgeblendet oder als bloße Propaganda der Repressionsmacht gebrandmarkt. Aus der eigenen Ethnie stammende moderate Kräfte und Personen anderer Meinungen werden der Kollaboration bezichtigt, da sie sich nicht genügend mit den Zielvorstellungen identifizieren (etwa „Spenden“verweigerungen der im Ausland lebenden Volksangehörigen).

Handlungsmonopol: Der separatistische Extremismus erhebt den exklusiven Anspruch, der Ethnie gegenüber einer feindlich empfundenen Umwelt zu ihrem nationalen Stellenwert zu verhelfen und insofern sämtliche zur Verfügung stehende Mittel einsetzen zu dürfen, da der Ist-Zustand als Krieg erfahren wird. Der Kriegszustand erlaubt zudem die Aussetzung von Rechten, die nachhaltige Sanktionierung selbstschädigenden Verhaltens und das Verständnis der als Besatzung empfundenen Ethnie als Kriegsgegner. Letztlich ergibt sich daraus der Anspruch, sämtliche gesellschaftlichen Bereiche zu kontrollieren und Einfluss auf das Privatleben auszuüben.

Freund-Feind-Szenarien: Die spezifische ideologisierte Sichtweise des Konfliktes sowie der Anspruch auf ein Handlungsmonopol führen zu immanenten Krisen, die etwa durch Freund-Feind-Szenarien, Verschwörungstheorien, eigene Mythenbildung oder Gewaltexzesse aufzulösen versucht werden. Dieses dichotome Denken begründet für den separatistischen Extremismus zudem das Recht, international zu agieren: Hierzu zählt etwa das vermeintliche Recht, Staaten, natürliche oder juristische Personen zu attackieren, die Beziehungen zu dem angeblichen Repressionsstaat oder dessen Vertretern unterhalten.

Hoher Emotionalisierungsfaktor: Die spezifische Bedrohung, die sich aus einer intensiven Bezugnahme auf die Geschichte oder deren Mystifizierung in Verbindung mit der agitatorischen Beschreibung des Ist-Zustandes ergibt, liegt in der Emotionalität einerseits und im vermeintlichen Realitätsbezug der Argumentationsmuster andererseits. Die Begründungen sind der Bevölkerung insgesamt zugänglich.

lich; ihnen kann sie ohne großen Widerstand folgen, wodurch diese über eine hohe Wirkkraft verfügen.

Herrschaftsmonopol: Es besteht die Gefahr, dass separatistische Extremisten im Falle einer Machtübernahme oder der Errichtung eines eigenen Staatswesens mit autoritären oder totalitären Ansprüchen insofern auftreten, als sie den Erfolg des Separationsprozesses allein sich zuschreiben, die Menschen, die der ehemaligen Besatzungsethnie angehören, ausgrenzen oder unterdrücken und die vermeintlichen – einmal durch das ehemals eingeführte Sonderrecht erworbenen – Machtbefugnisse nicht mehr zu teilen bereit sind.

Neben den oben dargestellten Positiv- und Negativdefinitionen, die auf diese Spielart des Extremismus nur begrenzt anwendbar sind, kann Extremismus auch bezüglich der Anerkennung des Prinzips der Volkssouveränität und des Rechtsstaates definiert werden.⁴⁹ Dieser Lesart zufolge akzeptiert der separatistische Extremismus den Rechtsstaatscharakter des angeblichen Repressionsstaates nicht und überhöht zugleich das Prinzip einer nur auf die eigene Ethnie beschränkten Volkssouveränität.

2.3 Zusammenfassung

Die Kategorien des religiösen und separatistischen Extremismus wurden vorgestellt, um die Gemeinsamkeiten zwischen beiden Ausprägungen des Extremismus zu verdeutlichen. Diese liegen vor allem in der Bewertung des Faktors Souveränität: Während der religiöse Extremismus die Souveränität des Menschen verneint und sie einer höheren, transzendenten Macht zubilligt, tritt der separatistische Ex-

⁴⁹ Vgl. etwa Jesse, Eckhard: Formen des politischen Extremismus, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Extremismus in Deutschland – Erscheinungsformen und aktuelle Bestandsaufnahme, Berlin 2004, S. 9 f.: „Der demokratische Verfassungsstaat [...] fußt auf zwei Bestandteilen, der demokratischen und der konstitutionellen Komponente. [...] Extremistische Bestrebungen lehnen mindestens eines der beiden Elemente ab.“

tremismus an, diese von einem als illegitim empfundenen System zu erzwingen. Kurzum:

Der religiöse Extremismus lehnt die demokratische Komponente – Volkssouveränität und fundamentale Menschengleichheit – ab.

Der separatistische Extremismus lehnt die konstitutionelle Komponente – das Rechtsstaatsprinzip – ab.

Im Ausgangspunkt ihrer ideologischen Ausrichtung unterscheiden sich beide insofern von den rechts- und linksextremistischen Facetten, deren Verbindung die unterschiedliche Bewertung der Egalität des Menschen darstellt. Gleichwohl sind sie dem Extremismuskomplex zuzuordnen, als beide unter dem prinzipiellen Einsatz von Gewalt den demokratischen Verfassungsstaat ablehnen und ein autoritäres oder totalitäres Regime errichteten, könnten sie die Macht erringen. Damit unterscheidet sich gerade der separatistische Extremismus von Bestrebungen, die auf legale Weise Autonomie zu erreichen suchen oder in einem gesamtgesellschaftlichen Prozess die Sezession eines Staatsteils – unter der Achtung des Minderheitenschutzes – anstreben. Was den Einsatz von Gewalt anbelangt – dies betrifft sowohl den Einsatz von Selbstmordattentätern, der nur in diesen Facetten des Terrorismus vorliegt, als auch die propagandistische Verwertung von Hinrichtungen in den Medien –, ist ferner augenfällig, dass das Gewaltniveau beim separatistischen und religiösen Terrorismus höher liegt als beim Rechts- oder Linksterrorismus und eine Internationalisierung – sowohl im Austausch zwischen verschiedenen extremistischen Gruppierungen als auch in der Anwendung von Gewalt über das Krisengebiet hinaus, dort weiter verbreitet ist. Die Anwendbarkeit der Positiv- und Negativdefinition haben zudem Übereinstimmungen zu extremismustheoretischen Ansätzen ergeben.

Aufgrund dessen wird hier die Meinung vertreten, dass sämtliche extremistische Phänomene unter den vier Ausprägungen des Extremismus subsumiert werden können:

Extremismusformen und ideologische Grundlagen:

Rechtsextremismus	} Egalität	Verneinung menschlichen Fundamentalgleichheit
Linksextremismus		Überbetonung menschl. Fundamentalgleichheit
Religiöser Extremismus	} Souveränität	Abtretung der Souveränität
Separatistischer Extremismus		Aneignung der Souveränität

Neben der Stellung zur Souveränität, die beide extremistischen Facetten diametral bewerten, gibt es Überschneidungen in ideologischen Fragen.

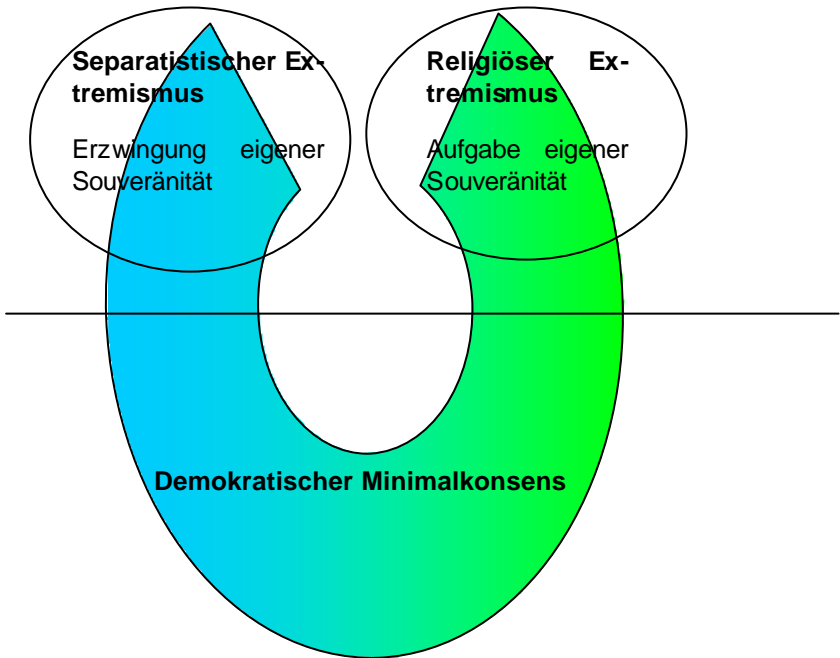
- ?? Während die geistige Prädisposition beim separatistischen Extremismus in besonderen ethnischen, nationalen und kulturellen Begründungen zu finden ist, liegt die des religiösen Extremismus in der Unterwerfung des Menschen unter vermeintlich allgemeingültige transzendente Gebote. Sowohl die theologisch als auch die ethnisch-kulturell geprägten Begründungen sind den Angesprochenen aufgrund des emotionalen Habitus einseitig, wenngleich nur ein geringer Bevölkerungsteil die gewaltsame Ausprägung auch tatsächlich unterstützt.
- ?? Während der separatistische Extremismus die Existenz einer intakten Volksgemeinschaft in der Vergangenheit konstruiert, deren Widererstarken für ihn den Antrieb seines Handelns darstellt, beruft sich der religiöse Extremismus auf eine verklarte geschichtliche Phase (etwa Islamismus) oder eine mystische Zeit (etwa Scientology), die wieder hergestellt oder errichtet werden soll. Insofern werden rückwärts- und vorwärtsgewandte Elemente miteinander verbunden.

- ?? Während der separatistische Extremismus aus der angeblichen Existenz einer vormals intakten Volksgemeinschaft, die durch einen imperialistischen Akt zerstört worden sei, für sich das Recht auf Selbstverteidigung gegenüber einem oder mehreren Aggressoren ableitet, ist für den religiösen Extremismus der Wettbewerb der Religionen Ausdruck einer imperialistischen Aggression, gegen die er sich verteidigen muss, um die gegenüber anderen Religionen positiv ausgezeichnete eigene Glaubensüberzeugung zu schützen.
- ?? Während beim separatistischen Extremismus die Indoktrinierung über die Beschreibung der eigenen, unterdrückten Bevölkerung verläuft, beruht sie beim religiösen Extremismus auf (pseudo-)religiösen Verheißungen. In beiden Ausprägungen beginnt die Beeinflussung früh und intensiv, da sie auf Emotionen und ins Jenseits weisenden Versprechungen beruht.
- ?? Während der separatistische Extremismus ein soziales oder politisches Ungleichgewicht zwischen der eigenen Ethnie und der aggressiven Besatzungsethnie konstruiert oder überbetont, begründet der religiöse Extremismus die Ausgrenzung oder Unterdrückung der eigenen Glaubensbrüder nicht oder führt sie auf Ängste der Ungläubigen vor einer besseren Gesellschaftsordnung und den Verlust der gegenwärtigen Position zurück.

Aus den vorangegangenen Erklärungen ergibt sich die Möglichkeit einer graphischen Darstellung, die sich am Hufeisenmodell zum Rechts- und Linksextremismus orientiert und ebenso wie dieses einerseits zwischen den Polen des separatistischen und religiösen Extremismus und andererseits zwischen den Bereichen des demokratischen Minimalkonsenses und den extremistischen Flügeln unterscheidet. Wie beim bekannten Hufeisenmodell rückt auch diese Graphik Phänomene, die bei einer Souveränitätsskala an den äußersten Enden liegen, eng zusammen, um damit ähnliche Verhaltensmuster aufzuzeigen: Zwar unterscheiden sich die Zielsetzungen beider Phänomenbereiche diametral, doch weisen sie gleichfalls Parallelen auf. Dies gilt etwa bezüglich der kollektivistischen Ordnungsprinzipien, in denen beispielsweise nicht das Selbstbestimmungsrecht des Individuums Grundlage der Ideologie ist, sondern

dessen Unterordnung unter religiöse oder ethnisch-kulturelle Maßgaben, die das Wiedererstarken oder den Fortbestand des jeweiligen Kollektives gewährleisten sollen.

Hufeisenmodell II: Souveränität



Zudem sind antipluralistisch-monistische Züge insofern auszumachen, als einerseits Staat und Religion andererseits Ethnie und Staat als absolute Einheit angesehen werden und dieses Axiom als Grundlage sämtlichen Handelns akzeptiert werden muss. Letztlich dürfen die Aktionsformen nicht übersehen werden, die in beiden Extremismen gerade in der terroristischen Ausprägung große Übereinstimmungen aufweisen. Zudem ist augenfällig, dass separatistische und religiöse Extremisten zu der Rücknahme von Gewalt bereit sind, wenn sie glauben, etwa auf dem Verhandlungsweg ihre Position stär-

ken zu können. In diesem Falle spalten sich jedoch nicht selten radikale Splittergruppen ab, die einen Paradigmenwechsel als Verrat an der eigenen Sache ablehnen.⁵⁰

Was den Austausch zwischen dem religiösen und separatistischen Extremismus einerseits und dem Rechts- und Linksextremismus andererseits anbelangt, sind durchaus Überschneidungen zu finden. Gerade Verbindungen zwischen dem religiösen und separatistischen Extremismus sind offensichtlich. Sie ergeben sich entweder aus ungelösten Problemen der Kolonialzeit oder aus den Folgen der historischen Entwicklungen im 20. Jahrhundert und sind nicht immer auf ihre Ursprünge hin zu trennen. Für Europa sind beispielsweise die Auseinandersetzung um Nordirland oder der Krieg in Tschetschenien zu nennen; in Afrika beispielsweise die Konflikte zwischen muslimischen Haussa-Fulani und christlichen Yoruba. Beim Nahostkonflikt greifen mehrere Konfliktlinien ineinander. Zum einen handelt es sich dabei um religiösen Extremismus, der sich etwa bei Hizb Allah, Islamischem Jihad oder Hamas zeigt. Zum anderen ist aber auch die ältere, separatistische Komponente zu nennen, die eine linksextremistische Orientierung aufweisen kann wie bei der PFLP oder der DFLP innerhalb der PLO.⁵¹ Auch die Patriotische Union Kurdistans (PUK) im Norden des Irak weist eine ideologische Nähe zum Linksextremismus auf, die in die 1970er Jahre zurück reicht. Sie agiert mit ihren Peschmerga, den zum „Sterben Bereiten“ ebenfalls höchst militant.⁵² Gleiches gilt für die Tamil Eelam, die insofern beachtenswert sind, als es ihnen gelang, ihre separatistisch geprägte Ideologie religiös zu bemänteln, indem sie etwa einen eigenen Totenkult entwi-

⁵⁰ Vgl. etwa die Gründung der Real-IRA oder das unterschiedliche Auftreten der Muslim-Brüder in verschiedenen Staaten: In Jordanien haben MB-Angehörige Parlamentsmandate inne, in Palästina agieren sie terroristisch als Harakat al Muqawama al islamiya (HAMAS).

⁵¹ Die Demokratische Front zur Befreiung Palästinas (DFLP) und die Volksfront zur Befreiung Palästinas (PFLP) wiesen Bezüge zum Marxismus auf, während die Fatah alsbald einen mitte-links Kurs innerhalb der PLO zu verfolgen begann.

⁵² Vgl. Reinke-Nobbe, H.; Sachse, K.; Sturm, C.: Dem Töten geweiht, in: Focus 4/2005.

ckelten und Selbstmordattentätern und ihren Familien eine besondere Verehrung zukommen lassen.⁵³

3. Organisation der Verfassungsschutzämter

Die Verfassungsschutzämter des Bundes und der Länder sind organisatorisch in folgende Bereiche gegliedert:

- ?? Rechtsextremismus und -terrorismus,
- ?? Linksextremismus und -terrorismus,
- ?? sicherheitsgefährdende und extremistische Bestrebungen von Ausländern,
- ?? Spionagebekämpfung, Geheim- und Sabotageschutz.⁵⁴

Terrorismus wird hier insofern als eine besondere Ausformung des Extremismus verstanden, als die ideologischen Grundlagen terroristischer Bewegungen im Extremismus wurzeln. Lediglich der *modus operandi* – Terrorismus als „planmäßig vorbereitete, schockierende Gewaltanschläge gegen eine politische Ordnung aus dem Untergrund [... als] eine Art Signal, um einer Vielzahl von Menschen etwas mitzuteilen“⁵⁵ – unterscheidet sich von einem Extremismus, der gezielt Gewalt befürwortet oder einem grundsätzlich ebenfalls gewaltbereiten Extremismus, der vordergründig einer strikten Legalitätstaktik folgt. Das Bundesamt für Verfassungsschutz definiert Ter-

⁵³ Vgl. Tiemann, Eva: „Tamil Tigers“ – Selbstbild und Fremdwahrnehmung der LTTE (www.suedasien.net/themen/konflikte/tamil_tigers.htm).

⁵⁴ Vgl. Bundesamt für Verfassungsschutz: Aufgaben, Befugnisse, Grenzen, Köln XII.2002, S. 24. Die Bereiche Spionagebekämpfung, Geheim- und Sabotageschutz sind für die folgenden Ausführungen nicht von Belang und werden insofern auch nicht inhaltlich behandelt.

⁵⁵ Waldmann, Peter: Terrorismus – Provokation der Macht, München 1998, S. 10, 12 f.

rorismus als nachhaltig geführte[r] Kampf für politische [extremistische] Ziele, die mit Hilfe von Anschlägen auf Leib, Leben und Eigentum anderer Menschen durchgesetzt werden sollen [...].⁵⁶ Insofern ist die terroristische Komponente im Folgenden bei Aussagen zum Extremismus stets in die Betrachtung miteinzubeziehen.

Die bei den Verfassungsschutzämtern vorzufindende organisatorische Abteilungsaufgliederung in Rechts-, Links- und Ausländerextremismus ist Ausdruck der gesellschaftlichen und politischen Situation zum Ende der 1960er und zum Beginn der 1970er Jahre. Sicherheitsgefährdende und extremistische Bestrebungen von Ausländern gingen damals von Arbeitsmigranten und politischen Flüchtlingen aus, die in der Bundesrepublik lebten. Deren Aktivitäten bezogen sich überwiegend auf die Situation in den jeweiligen Herkunftsländern. Somit trat damals eine Veränderung gegenüber der Frühphase der Bundesrepublik insofern ein, als

- ?? sicherheitsgefährdende Aktivitäten von Ausländern sich bis dato vor allem auf politische Vereinigungen und Interessenverbände osteuropäischer Exilanten beschränkten, die gegen die kommunistischen Regimes ihrer Heimatstaaten opponierten oder nationaler Gesinnung waren und aufgrund dessen weder die innen- und außenpolitischen Belange⁵⁷ der Bundesrepublik noch deren innere Sicherheit übermäßig beeinträchtigten,
- ?? vor allem palästinensische Terroristen antraten, ihre Ziele durch Anschläge auf oder von deutschem Boden durchzusetzen und hier Aktivisten zu werben,

⁵⁶ Bundesamt für Verfassungsschutz: a.a.O., S. 58.

⁵⁷ Durch die Berufung auf „auswärtige Belange“ (BverfSchG, § 3, 3) erhielten die Verfassungsschutzbehörden 1972 eine Rechtsgrundlage, die ihnen ermöglichte, den so genannten Ausländerextremismus zu bearbeiten und ihn somit dem deutschen Extremismus gleich zu stellen. Durch die Gesetzesänderungen in der Folge der Anschläge vom 11.09.2001 wurden zudem die Schutzgüter um den „Gedanken der Völkerverständigung“ und „das friedliche Zusammenleben der Völker“ (BverfSchG, § 3, 4) ergänzt.

- ?? sich die Zentralen einer überwiegenden Zahl von extremistischen und terroristischen Organisationen im Ausland befanden,
- ?? die Bundesrepublik extremistische Bestrebungen von Migranten mit Bezügen in die Herkunftsländer ebenso ahnden wollte wie die der eigenen Staatsbürger.

Der Verfassungsschutzbericht 1969/70 benennt die Gründe, die zur Einrichtung des Aufgabenbereiches Ausländerextremismus geführt haben wie folgt: „Bei aller Vielfalt ihrer Ziele zeigen die ausländischen Extremisten gewisse gemeinsame Grundhaltungen. Sie neigen zu vereinfachendem Freund-Feind-Denken sowie zu Fluchtreaktionen in Dogmen und Vorurteile. Intoleranz und Aggressionsdrang beherrschen ihre Aktivität. Wichtige innen- und außenpolitische Belange der Bundesrepublik Deutschland wurden nicht allein durch Gewaltaktionen, sondern zunehmend auch durch Agitation beeinträchtigt. Die vielfach in deutscher Sprache verfaßten Flugschriften enthielten Verunglimpfungen ausländischer Regierungen und Staatsmänner. Teilweise warben sie offen für demokratiefeindliche Ziele oder riefen zur gewaltsamen Lösung internationaler Probleme auf.“⁵⁸ Die Textpassage verdeutlicht, dass

- ?? extremismustheoretische Positivdefinitionen Anwendung fanden (Freund-Feind-Denken, Fluchtreaktionen in Dogmen und Vorurteile, Intoleranz und Aggressionsdrang),
- ?? die Akteure keine deutsche Staatsbürgerschaft besaßen (ausländische Extremisten),
- ?? die extremistischen Organisationen versuchten, Landsleute in der Bundesrepublik Deutschland für ihre Ziele zu gewinnen und Niederlassungen zu gründen (Agitation),
- ?? das Hauptaugenmerk auf den Bezügen zum Ausland lag (Verunglimpfung ausländischer Regierungen, gewaltsamen Lösung internationaler Probleme),

⁵⁸ Bundesministerium des Innern: betrifft: Verfassungsschutz 1969/70, Bonn 1971, S. 55.

?? innen- und außenpolitische Belange der Bundesrepublik betroffen waren.

Ihren Niederschlag fanden die extremistisch geprägten Aktivitäten von Ausländern vor allem in Protesten gegen das Regime oder politische System in den Heimatländern, in Auseinandersetzungen zwischen Anhängern unterschiedlicher politischer Lager in Deutschland oder in der Nutzung Deutschlands als Rückzugs- und Organisationsgebiet. Der Verfassungsschutzbericht 1969/70, der erstmals Entwicklungen im Bereich des Ausländerextremismus beschreibt, führt an, dass „[m]ehr als die Hälfte dieser Taten [...] von linksextremen oder anarchistischen Gruppen von Spaniern und Griechen begangen [wurden]. Sie richteten vorwiegend gegen Landsleute tätliche Angriffe und Morddrohungen. [...] Sprengstoff- und Bombenanschläge hatten diplomatische Vertretungen, Banken und Reisebüros beider Länder zum Ziel.“⁵⁹ Aufgrund fehlender Integration und überwiegenden Desinteresses eines großen Teils – auch der radikal oder extremistisch geprägten – deutschen Gesellschaft unterblieb weitestgehend ein Austausch zwischen Einheimischen und Migranten ebenso wie zwischen den Ethnien. Ausnahmen bildeten etwa die Verbindungen zwischen deutschen Linksextremisten und Palästinensern im Bereich des separatistischen Extremismus⁶⁰ und zwischen orthodoxen Kommunisten in System- und Ideologiefragen.⁶¹ Religiöser Extremismus, weder innerhalb der Migrantenkulturen noch als Kooperation zwischen Deutschen und Ausländern, spielte dagegen keine Rolle.

⁵⁹ Ebd., S. 53.

⁶⁰ Vgl. ebd., S. 55 f.: „An mehreren deutschen Universitäten sind unter maßgeblicher Beteiligung von Aktivisten der deutschen ‚Neuen Linken‘ Palästina-Komitees entstanden. Ihnen gehören sowohl Deutsche als auch Ausländer an. [...] Solche Solidarisierungserscheinungen beschränken sich jedoch im wesentlichen auf studentische Kreise. [...] ‚Al Fatah‘ war nicht bereit, sich auf einen der deutschen ‚Neuen Linken‘ entsprechenden Kurs festlegen zu lassen.“

⁶¹ Vgl. ebd.: „Kontakte wurden [...] zwischen der spanischen Kommunistischen Partei, der DKP und der verbotenen KPD festgestellt.“

Im Gegensatz zu der politischen Situation bei der Einführung des Ausländerextremismus zu Beginn der 1970er Jahre, als darunter vor allem Bestrebungen von Arbeitsmigranten oder politischen Flüchtlingen subsumiert wurden, nimmt die Zahl von Aktivitäten staatenübergreifender Organisationen oder multinationaler Bezüge zu: durch Vernetzungsbemühungen, durch Einbürgerungen der Akteure, durch Globalisierung, durch eine Veränderung der ideologischen Grundlagen und Ziele der in Deutschland agierenden Gruppierungen.

Die Beschäftigung mit religiösen Gruppierungen bezüglich extremistischer Bestrebungen trat erst später hinzu und beschränkte sich zunächst auf islamische und islamistische Vereinigungen. Noch im Bundesverfassungsschutzbericht des Jahres 1982 fand die in der Türkei verbotene islamisch-extremistische „Nationale Heilspartei“ samt ihrer Unterorganisationen im Kapitel „Extreme Nationalisten“ nur eine auf wenige Zeilen beschränkte Erwähnung, in der darauf verwiesen wird, dass ihre Mitglieder „für die Reislamisierung der Türkei und ihre Integration in die islamische Staatenwelt“ kämpfen. Dagegen unterschied der Verfassungsschutzbericht 1983 schon zwischen extremen Nationalisten und islamischen Extremisten, während 1984 eigens auf den islamischen Extremismus, auf die Mitgliederentwicklung, auf die verschiedenen Organisation und auf deren Aktivitäten eingegangen wurde. Intensivere Auseinandersetzungen mit dem Islamismus finden sich in den Berichten ab Anfang der neunziger Jahre, während seit dem Bericht 1997 die islamisch-extremistischen Bestrebungen ethnisch kategorisiert und verschiedenen Nationalitäten zugeordnet werden. Scientology wird ebenfalls seit dem Verfassungsschutzbericht 1997 ausführlich behandelt, nachdem die Innenminister der Länder und des Bundes feststellten, es lägen Anhaltspunkte für Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung vor, wodurch die gesetzlichen Voraussetzungen einer Überprüfung durch den Verfassungsschutz erfüllt seien.

Wenn auch die Einführung des Arbeitsgebietes Ausländerextremismus vor über dreißig Jahren gerechtfertigt war, weist diese Organisationseinheit inzwischen jedoch kaum noch Bezüge zur extremismustheoretischen Strukturierung auf, umso weniger, als keine gegenwärtig nachvollziehbare einheitliche Systematik vorliegt. Denn die Vergleichbarkeit zwischen den Bereichen Rechts- und Linksex-

tremismus auf der einen und Ausländerextremismus auf der anderen Seite ist in einer sich globalisierenden Welt nicht mehr gegeben: So hat die Lage der Zentrale einer extremistischen Organisation bezüglich deren Aktionsradius und internen Kommunikationswege in einer sich immer mehr vernetzenden Welt ebenso an Relevanz verloren wie die Differenzierung in Aktions- oder Rückzugsraum bei einer Vielzahl unterschiedlicher, global agierender extremistischer Gruppierungen mit Verbindungen nach Deutschland oder deutschen und ausländischen Mitgliedern. Zudem entstehen mit der unzureichenden Beschreibung des religiösen Extremismus spätestens dann Probleme in der Zuordnung, wenn die Zahl deutscher Staatsbürger in nämlichen Organisationen steigt (gegenwärtige Zuordnung zum Ausländerextremismus), Bestrebungen aus anderen religiösen Zusammenhängen auftreten (gegenwärtige Festlegung auf Islamismus) oder religiös und weltanschaulich minoritäre Kultusgemeinschaften der Moderne, wie etwa Scientology, in Erscheinung treten, die nach der gültigen Kategorisierung keinem Extremismusbereich schlüssig zugeordnet werden können, obgleich sie deutliche Bezüge zum religiösen Extremismus aufweisen. Die gegenwärtig vorgenommene Arbeitsteilung erschwert insofern die Zuordnung von extremistischen Phänomenen über die Abteilungsgrenzen hinweg, wodurch adäquates Handeln verzögert werden kann. Auch die seinerzeit gerechtfertigte Unterscheidung zwischen deutschen und ausländischen Extremisten verliert hinsichtlich der gruppeninternen Strukturen insofern an Bedeutung, als solche Differenzierungen etwa durch das veränderte Einbürgerungsrecht oder die EU-Bürgerschaft nicht mehr nachvollziehbar sind. Einzig das Argument, Mitarbeiter des Bereiches Ausländerextremismus sollten Sprachkompetenzen, Kenntnisse des kulturellen Umfeldes und ein hohes Wissen über die kulturellen, gesellschaftlichen sowie politischen Gegebenheiten vor Ort besitzen, ist nicht von der Hand zu weisen. Mögliche Umstrukturierungen schließen jedoch nicht aus, dass jene Sachbearbeiter, die etwa im Ausländerreferat linksextremistische Strömungen bearbeitet haben, einem um ausländische Extremisten erweiterten Referat Linksextremismus zugeordnet werden. Auch die Beschaffungsreferate können entsprechend der hier vorgeschlagenen Systematik umstrukturiert werden. Besteht eine Trennung zwischen Auswertung und Beschaffung, wäre eine Neuordnung insofern unproblematisch, als die Mitarbeiter einer neuen Arbeitseinheit zugeordnet werden können. Besteht eine Organisationseinheit zwischen Auswertung und Beschaf-

fung, ist eine Umstrukturierung in Anlehnung an die Neuverteilung der Auswertungsaufgaben vorstellbar.

Unabhängig von organisatorischen Fragen bleiben die Unterscheidungsebenen asymmetrisch, als „Ausländerextremismus“ richtigerweise nur mit „Deutschenextremismus“ zu vergleichen wäre ebenso wie „Rechts- und Linksextremismus“ nur mit anderen Wesensformen des Extremismus. Insofern wird hier dafür plädiert, die vorgestellten Phänomene „religiöser“ und „separatistischer Extremismus“ als Arbeitsgliederung heranzuziehen. Diese Kategorisierung hat gegenüber der jetzigen Einteilung den Vorteil, dass nicht veränderbare Merkmale wie Staatsbürgerschaft oder Aufenthaltsstatus ausschlaggebend sind, sondern statische ideologische Zuordnungen. Dass die gegenwärtigen Unterteilungsebenen zusehends Probleme aufwerfen, zeigen unter anderem die polizeilichen Kriminalstatistiken, in denen nicht selten zwischen „Deutschen“, „Nichtdeutschen“ und „Personen nichtdeutscher Herkunft“ oder „Deutschen mit Migrationshintergrund“ unterschieden wird.

Wenn die jährlichen Verfassungsschutzberichte sich in ihren Ausführungen zum Ausländerextremismus an den Kategorien Linksextremisten, extreme Nationalisten, Islamisten orientieren, so ist fraglich, warum diese Einteilungen nicht auch in die Organisation des Amtes übernommen wird. Übertragen auf die Aufgabenbereiche wird eine Gliederung vorgeschlagen in:

?? Rechtsextremismus

?? Linksextremismus

?? Religiöser Extremismus

?? Separatistischer Extremismus

?? Spionagebekämpfung, Geheim- und Sabotageschutz

Diese Gliederung würde die interne Zuweisung und Bearbeitung von extremistischen Bestrebungen unterschiedlicher Provenienz erleichtern und damit deren zügige risikoanalytische Bewertung unterstützen. Zudem entspräche sie den extremismustheoretischen Standards und würde den Austausch zwischen Sicherheitsbehörden und Wissenschaft verbessern. Bei der internationalen Zusammenarbeit

wäre ein solches Kategorisierungssystem insofern von Vorteil, als dass unterschiedliche Ausprägungen – etwa des separatistischen oder religiösen Extremismus – besser miteinander verglichen und somit auch eingegrenzt und gemeinsam bearbeitet werden können; ein Vorzug, der auch im Austausch der deutschen Sicherheitsbehörden schnell fruchtbar gemacht werden könnte und ebenso in der Öffentlichkeitsarbeit zu einem Weniger an verwirrenden Termini beitragen dürfte.

4. Literaturverzeichnis

- Backes, Uwe: Politischer Extremismus in demokratischen Verfassungsstaaten – Elemente einer normativen Rahmentheorie, Opladen 1989.
- Backes, Uwe; Jesse, Eckhard: Extremismen im Vergleich, in: Dies. (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus und Demokratie, Bd. 16, Baden-Baden 2004.
- Backes, Uwe; Jesse, Eckhard: Islamismus – Djihadismus – Totalitarismus – Extremismus, in: Dies. (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus und Demokratie, Bd. 14, Baden-Baden 2002.
- Backes, Uwe; Jesse, Eckhard: Jahrbuch Extremismus und Demokratie, Bde. 2, 14, 16, Baden-Baden 1990-2004.
- Backes, Uwe; Jesse, Eckhard: Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1996⁴.
- Backes, Uwe; Jesse, Eckhard: Totalitarismus – Extremismus – Terrorismus, Opladen 1984.
- Bittner, Jochen: Ein Gehirn in zwei Köpfen – Schilys neues Anti-Terrorzentrum, in: Die Zeit 52/2004.
- Braun, Stefan: Das Staat-Religionen-Verhältnis in seiner historischen Entwicklung, 2 Bde., Berlin 2005.
- Braun, Stefan: Scientology – Eine extremistische Religion. Vergleich der Auseinandersetzung mit einer umstrittenen Organisation in Deutschland und den USA, Baden-Baden 2004.
- Brost, Christine: Islamismus in den Maghrebstaaten und Ägypten, in: Fachhochschule des Bundes: Beiträge zur inneren Sicherheit, Bd. 2: Informationen zum Ausländerrecht und zum Auländerextremismus, Brühl 1995².
- Bundesamt für Verfassungsschutz: Aufgaben, Befugnisse, Grenzen, Köln XII.2002.

Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Extremismus in Deutschland – Erscheinungsformen und aktuelle Bestandsaufnahme, Berlin 2004.

Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Islamismus, Berlin 2003.

Bundesministerium des Innern: Verfassungsschutzbericht 1969/70, 1971, 2003.

Bundespresseamt: Terrorismus-Abwehrzentrum nimmt Arbeit auf, www.bundesregierung.de/Reden-Interviews_,11635.760400/-artikel/Terrorismus-Abwehrzentrum-nimm.htm.

Bundesverfassungsgericht: Urteile 1952, 1 (12).

Canu, Isabelle: Der Streit um den Extremismusbegriff – Die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich mit anderen westlichen Demokratien, in: Jesse, Eckhard; Kailitz, Steffen (Hrsg.): Prägekräfte des 20. Jahrhunderts: Demokratie – Extremismus – Totalitarismus, München 1997.

Ende, Werner; Steinbach, Udo: Der Islam in der Gegenwart, München 1984

Everts, Carmen: Politischer Extremismus – Theorie und Analyse am Beispiel der Parteien REP und PDS, Berlin 2000.

Funke, Manfred (Hrsg.): Extremismus im demokratischen Rechtsstaat, Düsseldorf 1978.

Funke, Manfred: Extremismus und offene Gesellschaft – Anmerkung zur Gefährdung und Selbstgefährdung des demokratischen Rechtsstaates, in: Ders. (Hrsg.): Extremismus im demokratischen Rechtsstaat, Düsseldorf 1978.

Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (HIK): Konfliktbarometer 2004, Heidelberg 2004.

Hoffman, Bruce: Terrorismus – Der unerklärte Krieg – Neue Gefahren politischer Gewalt, Frankfurt/Main 2001².

Jaschke, Andreas: Spielarten des Islamismus am Ende des 20. Jahrhunderts, in: Zoller, Manfred; Korte, Guido (Hrsg.): Nachrich-

- tendienste in der Informationsgesellschaft, in: Fachhochschule des Bundes: Beiträge zur inneren Sicherheit, Bd. 12, Brühl 2000.
- Jesse, Eckhard: Formen des politischen Extremismus, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Extremismus in Deutschland – Erscheinungsformen und aktuelle Bestandsaufnahme, Berlin 2004.
- Jesse, Eckhard; Kailitz, Steffen (Hrsg.): Prägekräfte des 20. Jahrhunderts: Demokratie – Extremismus – Totalitarismus, München 1997.
- Kielmansegg, Peter Graf: Was ist politischer Extremismus?, in: Backes, Uwe; Jesse, Eckhard (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus und Demokratie, Bd. 2, Bonn 1990.
- Korte, Guido; Ulmann, Monika (Hrsg.): Deutschland – Einfallstor für extremistische Gewalt?, in: Fachhochschule des Bundes: Beiträge zur inneren Sicherheit, Bd. 8, Brühl 1998.
- Klump, Andreas: Neuer politischer Extremismus? – Eine politikwissenschaftliche Fallstudie am Beispiel der Scientology-Organisation, Baden-Baden 2003.
- Nishihara, Haruo: Der Fall der AUM-Sekte und sein Hintergrund, in: Zeitschrift für japanisches Recht, 1/1996.
- Raman, B.: Osama and his Shi'ite nemesis, in: Asia Times 28.10.2004.
- Rapoport, David C.: Fear and Trembling. Terrorism in Three Religious Traditions, in: The American Political Science Review, Bd. 78 (1984), Nr. 3, S. 658-677.
- Reinke-Nobbe, H; Sachse, K.; Sturm, C.: Dem Töten geweiht, in: Focus 4/2005
- Rose-Stahl, Monika: Recht der Nachrichtendienste, in: Fachhochschule des Bundes: Beiträge zur inneren Sicherheit, Bd. 18, Brühl 2002.

Schily, Otto: Eröffnung der Spezial- und Analyseeinheit ‚Internationaler Terrorismus‘ am 14.12. 2004 in Berlin, in: Bundespresseamt: Terrorismus-Abwehrzentrum nimmt Arbeit auf, www.bundesregierung.de/Reden-Interviews_,11635.760400/artikel/Terrorismus-Abwehrzentrum-nimm.htm.

South-Asia Terrorism Portal: Investigation into the Kanishka Bombing 1985, www.satp.org/satp.org/countries/india/states/punjab/background/kanishka.htm.

Schwan, Siegfried: Huntingtons These vom “clash of civilizations” untersucht am Beispiel des Konfliktes zwischen der islamischen und der westlichen Zivilisation, in: Fachhochschule des Bundes: Beiträge zur inneren Sicherheit, Bd. 15, Brühl 2001.

Thieme, Karin: Islamismus im Zeitalter der Globalisierung, www.geo.uni-augsburg.de/sozgeo/gp/gp8/thieme.htm.

Tibi, Bassam: Vom klassischen Dihad zum terroristischen Dihadismus – Der irreguläre Krieg der Islamisten und die neue Weltordnung, in: Backes, Uwe; Jesse, Eckhard (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus und Demokratie, Bd. 14, Baden-Baden 2002.

Tiemann, Eva: „Tamil Tigers“ – Selbstbild und Fremdwahrnehmung der LTTE, www.suedasien.net/themen/konflikte/tamil_tigers.htm

Urban, Johannes: A wie Afghanistan, Z wie Zuwanderung – Terrorismusbekämpfung im Licht einer umfassenden Systematik, in: Backes, Uwe; Jesse, Eckhard (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus und Demokratie, Bd. 16, Baden-Baden 2004.

Vries, Gijs de: „Sie wollen die schmutzige Bombe“, in: Tagesspiegel Berlin 25.01.2005.

Waldmann, Peter: Terrorismus – Provokation der Macht, München 1998.

Zarqawi, Abu Musab al: Wir führen Krieg gegen die Demokratie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung 24.01.2005.

Zippelius, Reinhold: Staat und Kirche – Eine Geschichte von der Antike bis zur Gegenwart, München 1997.

Zoller, Manfred; Korte, Guido (Hrsg.): Nachrichtendienste in der Informationsgesellschaft, in: Beiträge zur inneren Sicherheit, Bd. 12, Brühl 2000.

Axel Kuhlmann¹

**Terroristische Netzwerke.
Bekämpfung mit Netzwerken.**

¹ Axel Kuhlmann, M.A., Politologe, Lehrbeauftragter FH-Bund, FB ÖS

1. Einleitung

Spätestens mit den Anschlägen vom 11. September 2001 in New York und Washington hat mit al Qaeda¹ ein neuer Akteur² die Bühne der Weltpolitik betreten: Al Qaeda verfügte zwar bis zur US-Invasion mit Afghanistan über einen relativ sicheren Rückzugsraum, der der Gruppierung Schutz vor Verfolgung bot, von wo aus zahlreiche Aktivitäten angeleitet, überwacht und auch gesteuert wurden und wo sich mehrere Ausbildungslager befanden und noch immer befinden sollen. Al Qaeda wurde jedoch nicht mit dem Regime der Taliban gleichgesetzt, eine staatliche Qualität lässt sich al Qaeda damit nicht zusprechen.

Darüber hinaus hatte al Qaeda bereits bis zum 11. September 2001 in mehreren Kontinenten Anschläge geplant und verübt, z.B. die Anschläge auf zwei US-Botschaften in Kenia und Tansania 1998, den Anschlag auf die USS COLE im Hafen von Aden 2000 sowie die vereitelten bzw. gescheiterten Anschläge des sog. Millennium-Plots auf den Flughafen von Los Angeles, auf Touristen in Jordanien und ein Schiff der US-Navy im Jemen. Al Qaeda verfügt neben den terroristischen Kapazitäten auch über ein hohes Potential zur Führung von Guerilla-Kriegen, wie die Partizipation an zahlreichen lokalen Konflikten gezeigt hat.³

¹ Die Schreibweise variiert in der Literatur. Zur besseren Verständigung wird im gesamten Text an der Schreibweise „al Qaeda“ festgehalten, auch bei Zitaten.

² Terrorismus wurde auch schon vor den Anschlägen vom 11. September als Bedrohung wahrgenommen, Anschläge mit einer internationalen Dimension wurden jedoch bis in die 1980er einem Staat zugeschrieben. Damit war Terrorismus ein Mittel der Außenpolitik dieser Staaten. Terrorismus wurde gemeinhin als negative Begleiterscheinung wahrgenommen, Terroristen selbst wurde jedoch in aller Regel keine Akteursqualität auf der internationalen Bühne zugesprochen.

³ Vgl. z.B. Bergen, Peter L: Holy War, Inc. Inside the Secret World of Osama bin Laden, New York, 2001; Gunaratna, Rohan: Inside Al

Al Qaeda selbst war und ist keine hierarchische Organisation im klassischen Sinne, sondern um ein Geflecht von einem harten Kern von bin Laden-Getreuen, namentlich bekannten regionalen Gruppierungen, anonymen Zellen und Einzelpersonen, die die gemeinsame Erfahrung des Afghanistan-Krieges bzw. der Ausbildungslager in Afghanistan und die gemeinsame Idee des Kampfes gegen die verbliebene Supermacht USA eint.⁴ Dass die verschiedenen Gruppierungen unter dem gemeinsamen Dach der „World Islamic Front“⁵ agieren, ist vor allem das Werk von Usama bin La-

Qaeda: Global Network of Terror, New York, 2002; Burke, Jason: Al Qaeda. Casting a shadow of Terror, London, New York, 2003

⁴ Vgl. z.B. Hoffman, Bruce: Lessons of 9/11. Submitted for the Committee Record to the United States Joint September 11, 2001 Inquiry Staff of the House and Senate Select Committee on Intelligence on October 8, 2002, aus Internetseite: <http://www.rand.org/publications/CT/CT201/CT201.pdf>, S. 13 ff., Burke, Jason: Al Qaeda. Casting a shadow of Terror..., S. 13 ff. sowie Keller, Jan: Netzwerke „Arabischer Mujahedin“ und ihre Bezüge nach Deutschland, in: Backes, Uwe, Eckhard Jesse (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus & Demokratie, 15. Jahrgang, Baden-Baden, 2003, S. 194-208, S. 196 ff. und Bossert, Oliver/ Guido Korte: Organisierte Kriminalität und ihre Vernetzung mit terroristischen Gruppierungen, in: Bossert, Oliver, Guido Korte (Hrsg.): Organisierte Kriminalität und Ausländerextremismus/Terrorismus, Beiträge zur Inneren Sicherheit, Band 24, Brühl, 2004, S. 273-288

⁵ Am 23. Februar 1998 verkündete Usama bin Laden mit den Führern von 4 anderen islamistischen Terrorgruppen die Gründung einer World Islamic Front. Vgl. Lewis, Bernard: License to Kill. Usama bin Ladin's Declaration of Jihad, in Foreign Affairs Volume. 77 No.6, November/December 1998, S. 14-19,, S. 14 ff. sowie World Islamic Front: Shaykh Usamah Bin-Muhammad Bin-Ladin, Ayman al-Zawahiri, Abu-Yasir Rifa'i Ahmad Taha, Shayk Mir Hamzah, Fazlul Rahman: Jihad Against Jews and Crusaders, World Islamic Front Statement vom 23.02.1998, aus Internetseite: <http://www.fas.org/irp/world/para/docs/980223-fatwa.htm>

den⁶, der dieses Geflecht mit Charisma, Geschick und wohl nicht zuletzt auch seinen Finanzmitteln zusammengefügt hat.⁷

Al Qaeda hat eine globale Reichweite und ist frei von staatlicher Steuerung oder massiver Einflussnahme, sondern ein transnationaler Akteur,⁸ der als Netzwerk charakterisiert wird.⁹ Dieses Netzwerk macht auch vor Deutschland nicht halt. Die Attentäter der Anschläge vom 11. September hielten sich einige Jahre in Deutschland auf und wurden hier radikalisiert, weitere Mujaheddin wurden in Deutschland verhaftet. Dass die Bundesrepublik nicht nur als Vorbereitungs- oder Rückzugsraum angesehen wird, zeigen mehrere vereitelte Anschlagpläne. Die Gefährdung der Bundesrepublik und ihrer Bürger zeigt sich auch mit einem Blick auf die Anzahl der deutschen Opfer des islamistischen Terrors. Alleine durch die Anschläge vom 11. September 2001 und den Anschlag von Djerba am

⁶ Die Schreibweise variiert in der Literatur. Zur besseren Verständigung wird im gesamten Text an der Schreibweise „Usama bin Laden“ festgehalten, auch bei Zitaten.

⁷ Vgl. z.B. Bergen, Peter L.: a.a.O., S. 195 ff.; Gunaratna, Rohan: Inside Al Qaeda: Global Network of Terror..., S. 95 ff.; Burke, Jason, Al Qaeda. Casting a shadow of Terror..., S. 7

⁸ Die Politikwissenschaft differenziert zwischen internationalen und transnationalen Akteuren. Während internationale Akteure einem hohen staatlichen Einfluss unterworfen sind bzw. staatliche Instrumente sind, sind transnationale Akteure frei von staatlichem Einfluss.

⁹ Vgl. z.B. Shay, Shaul and Yoram Schweitzer: The 'Afghan Alumni' Terrorism. Islamic Militants against the Rest of the World, 6. November 2000, aus Internetseite: <http://www.ict.org.il/articles/articledet.cfm?articleid=140> und Korte, Guido: Entwicklungstendenzen der Internationalen Organisierten Kriminalität (IOK) und des internationalen Terrorismus (Islamismus), in: Bossert, Oliver, Guido Korte (Hrsg.): Organisierte Kriminalität und Ausländerextremismus/Terrorismus, Beiträge zur Inneren Sicherheit, Band 24, Brühl, 2004, S. 289-300, S. 291 ff.

11. April 2002 sind mehr Bundesbürger getötet worden als durch die 20-jährige Mordserie der RAF.¹⁰

Als innenpolitische Reaktion auf die in diesem Ausmaß unbekannte terroristische Bedrohung wurden die Sicherheitsbehörden mit neuen Befugnissen und neuem Personal ausgestattet, das Ausländerrecht wurde in einigen Punkten verschärft und immer wieder gibt es seitdem Diskussionen um die deutsche Sicherheitsarchitektur; also die Frage, ob die mit der Terrorismusbekämpfung vorrangig beauftragten Behörden richtig aufgestellt sind. Kristallisationspunkt dieser Debatte ist die Frage, ob die Bundesrepublik weiterhin ein Bundesamt und 16 Landesämter für Verfassungsschutz benötigt, vereinzelt wird diese Frage auch für das BKA und die Landeskriminalämter gestellt.

Mit der Frage nach der bundesdeutschen Sicherheitsarchitektur und dem institutionellem Aufbau der damit betrauten Behörden und Institutionen beschäftigt sich dieser Text. Im Mittelpunkt der Analyse stehen die Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern. Ausgangspunkt der hier angestellten Überlegungen ist die Tatsache, dass die durch al Qaeda verkörperte gegenwärtige terroristische Bedrohung als transnationales Netzwerk organisiert ist. Wenn die vielfach verbreitete These zutreffend ist, dass al Qaeda eine ganz neue Dimension terroristischen Bedrohungspotentials darstellt und dies nicht nur aus der vielfach unter Beweis gestellten Absicht zum wahllosen Massenmord resultiert, sondern insbesondere mit der Netzwerk-Struktur begründet wird,¹¹ erscheint es na-

¹⁰ Vgl. Die Zeit Im Fadenkreuz der Terroristen, vom 27. November 2003, aus Internetseite: www.zeit.de

¹¹ Vgl. z.B. Reeve, Simon: The New Jackals. Ramzi Yousef, Osama bin Laden and the future of terrorism, London, 1999, S. 263; Stern, Jessica: Terror in the Name of God. Why Religious Militants Kill. New York, 2003, S. 237 ff; Schneckener, Ulrich: Netzwerke des Terrors, SWP-Studie, Berlin, 2002, aus Internetseite: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=169, S. 9; Münkler, Herfried: Ältere und jüngere Formen des Terrorismus, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit, Wiesbaden, 2004, S. 29-43, S. 39

heliegend, diese Netzwerk-Struktur in den Mittelpunkt der Überlegungen zum institutionellen Design der deutschen Sicherheitsbehörden zu rücken. Eine daran ausgerichtete Sicherheitsstruktur würde somit unmittelbar den Bedürfnissen zur Bekämpfung des Netzwerkes der islamistischen Mujaheddin Rechnung tragen.

Den theoretischen Rahmen für diese Arbeit bildet das Netwar-Konzept der amerikanischen RAND-Corporation. Anhand von praktischen Beispielen wird der Netzwerk-Charakter von al Qaeda dargestellt.

2. Das Netwar-Konzept

Der Begriff Netzwerk hat mittlerweile in den alltäglichen Sprachgebrauch Einzug gehalten und entsprechend vielfältige Vorstellungen werden mit diesem Begriff verbunden. Für eine sozialwissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem Begriff ist es daher vorerst notwendig, sich dem Begriff anzunähern und ihn von anderen, ähnlichen oder verwandten sozialen Phänomenen abzugrenzen.

Hierzu werde ich vor allem auf das sog. Netwar-Konzept von John Arquilla und David Ronfeldt zurückgreifen, die das Konzept seit den frühen 1990er Jahren entwickelt und seitdem kontinuierlich weiterentwickelt haben. Das Konzept hat sicherlich Mängel, es hat aber den großen Vorteil, dass das Netwar-Konzept speziell auf Sicherheitsfragen ausgerichtet wurde. Dementsprechend verwenden sie zahlreiche relevante Beispiele. Ein weiterer Vorteil ist, dass das Netwar-Konzept in der Terrorismus-Forschung vielfach wiederholt gefunden hat.¹²

Unter Netwar verstehen John Arquilla und David Ronfeldt eine Form der Konfliktaustragung, bei der sich eine Konfliktpartei als Netzwerk organisiert. Als Beispiele für entsprechende Netzwerke werden Ausprägungen im Bereich der organisierten Kriminalität und des

¹² Vgl. z.B. Schneckener, Ulrich: a.a.O., S. 25; Stern, Jessica: Terror in the Name of God..., S. 151

Terrorismus angeführt, aber auch die Aktivitäten von sozialen Bewegungen und klassischen NGOs.¹³ Der Begriff Netwar bezieht sich daher auf die Struktur und Organisation einer Konfliktpartei, bewertet den Konflikt jedoch nicht. Als typische Akteure von Netwars sehen Arquilla und Ronfeldt vor allem nicht-staatliche Akteure sowohl auf nationalstaatlicher, aber auch auf internationaler Ebene.¹⁴ Dies deckt sich mit der allgemein gemachten Feststellung, dass in den internationalen Beziehungen transnationale Akteure an Einfluss gewinnen.¹⁵

Grundlegend für Netwars ist Arquilla und Ronfeldt zufolge vor allem die ‚information revolution‘ des Informationszeitalters.¹⁶ Zwei Annahmen liegen dem Konzept zugrunde:

¹³ Arquilla und Ronfeldt charakterisieren z.B. den Aufstand der Zapatisten in Mexiko, der weltweit bei zahlreichen sozialen Bewegungen auf Sympathie stößt, als Netwar. Vgl. Arquilla, John, David Ronfeldt: *The Advent of Netwar*, 1996, aus Internetseite: <http://www.rand.org/publications/MR/MR789/>, S. 73 f.

¹⁴ Vgl. Ebd. S. 53

¹⁵ Vgl. z.B. Czempiel, Ernst-Otto: *Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, München, 1999, S. 62 f.; Czempiel, Ernst-Otto: *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, München, 1993², S. 128 f., Zürn, Michael: *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt, 1998, S. 108 ff. sowie Mathews, Jessica T.: *Power Shift*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 60, No. 1, January/February 1997, S. 50-66, S. 50 ff. und Lia, Brynjar, Anika S. Hansen: *Globalisation and the Future of Terrorism: Patterns and Predictions*, 2000, aus Internetseite: http://www.mil.no/multimedia/archive/00004/Lia-R-2000-02769_4938a.pdf, S. 17 ff.

¹⁶ Vgl. Arquilla, John, David Ronfeldt: a.a.O., S. 3 f. sowie zu den Schlussfolgerungen: Siebel, Jan: *Information Warfare. Das Gefechtsfeld der Zukunft?*, in: Manfred Zoller (Hrsg.): *Der Faktor „Intelligence“. Das nachrichtendienstliche Metier in neuer sicherheitspolitischer Verantwortung*, Beiträge zur Inneren Sicherheit, Band 20, Brühl, 2003, S. 113-190, S. 121 ff. sowie sehr umfas-

Netwar bedeutet, dass bei Konflikten Wissen zukünftig die entscheidende Rolle spielt:

“who knows what, when, where, and why, and [...] how secure a society, military, or other actor is regarding its knowledge of itself and its adversaries.”¹⁷

Wissen gewinnt zunehmend an Bedeutung und löst die reine militärische Kampfkraft als entscheidenden Faktor ab. Zur Verdeutlichung verweisen Arquilla und Ronfeldt auf das Beispiel Troja und die Aushebelung der militärischen Kraft Trojas durch ein Holzpferd.¹⁸

Der anderen Annahme zufolge begünstigt die ‘information revolution’ netzwerkartige Organisationsgebilde, während für hierarchische Strukturen zunehmend Probleme auftreten.¹⁹ Die Vorzüge für Netzwerke gegenüber hierarchischen Organisationen ergeben sich aus einer erhöhten Überlebensfähigkeit und operativen Effektivität. Netzwerke sind demzufolge weitaus anpassungsfähiger an veränderte Bedingungen und verfügen über eine höhere Fähigkeit zur Reorganisation als hierarchische Strukturen.²⁰

Arquilla und Ronfeldt definieren den Begriff Netwar folgendermaßen:

„The term netwar refers to an emerging mode of conflict (ad crime) at societal levels, short of traditional military warfare, in which protagonists use network forms of organization and related doctrines, strategies, and technologies attuned to the information age. These protagonists are likely to consist of dis-

send: Arquilla, John, David Ronfeldt (ed.): In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age, 1997, aus Internetseite: <http://www.rand.org/publications/MR/MR880/>

¹⁷ Arquilla, John, David Ronfeldt: a.a.O., S. 4

¹⁸ Vgl. ebd., S. 91

¹⁹ Vgl. ebd. S. 4

²⁰ Vgl. ebd., S. 47 f.

*persed organizations, small groups, and individuals who communicate, coordinate and conduct their campaigns in an inter-netted manner, often without a precise central command. Thus, netwar differs from modes of conflict and crime in which protagonists prefer to develop formal, stand-alone, hierarchical organizations, doctrines, and strategies as in past efforts, for example, to build centralized movements along Leninist lines.*²¹

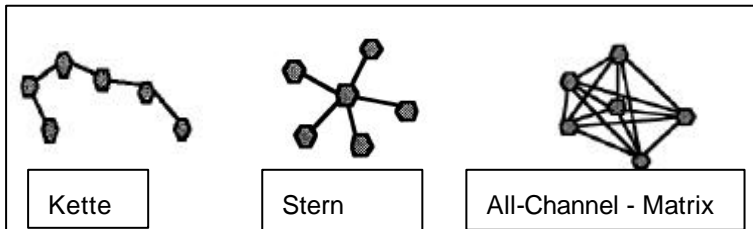
2.1 Netzwerk-Ausprägungen

Die ideale Struktur eines Netwar-Akteurs wird folgendermaßen beschrieben:

*„A netwar actor exists in (or as) a network of small, diverse units – perhaps even as cells. They are dispersed but also interconnected. The network will likely be amorphous and a-cephalous – it will have no precise heart or head, although not all nodes may be ‘created equal’.*²²

Idealtypisch gibt es drei verschiedene Formen von Netzwerken: Ketten-Netzwerke, Stern-Netzwerke und ‚All-Channel‘ bzw. Matrix-Netzwerke.

Abbildung 1: Idealtypische Netzwerke



²¹ Arquilla, John and David Ronfeldt: The Advent of Netwar (Revised), in: Arquilla, John, David Ronfeldt: Networks and Netwar, 2001, S. 1-25, aus Internetseite: <http://www.rand.org/publications/MR/MR1382/MR1382.ch1.pdf>, S. 6

²² Arquilla, John, David Ronfeldt: a.a.O., S. 47

nach Arquilla, John, David Ronfeldt: 1996, S. 49

Im *Ketten-Netzwerk* ist jeweils ein Glied der Kette mit den benachbarten Gliedern verbunden, ohne mit weiteren Kettengliedern in Kontakt zu stehen. Informationen,²³ die von einem Ende der Kette ans andere transferiert werden sollen, müssen von jeweils einem Glied in der Kette ans nächste weitergereicht werden. Wird ein Glied in der Kette entfernt, ist diese Form des Netzwerks unterbrochen. Eine gewisse Elastizität erhält diese Netzwerk-Variante, wenn die beiden Enden miteinander verbunden sind und somit ein Ring entsteht. Als Beispiele kommen Schmugglerringe in Frage.

Im *sternförmigen Netzwerk* sind die verschiedenen Netzwerk-Glieder über einen zentralen Knotenpunkt miteinander verbunden, ohne dass der zentrale Knotenpunkt eine hierarchisch hervorgehobene Stellung innehat. Informationen können von einem dezentralen Glied zum anderen über den zentralen Knotenpunkt kommuniziert werden. Durch die zentrale Stellung kommt dem mittleren Knotenpunkt die Rolle des Koordinators zu. Wird dieser zentrale Knotenpunkt ausgeschaltet, ist das Netzwerk zerschlagen. Beispiele können Franchise-Unternehmen oder Kartelle sein.

Im *All-Channel* bzw. *Matrix-Netzwerk*²⁴ sind alle Glieder des Netzwerks miteinander verbunden. Informationen können zielgerichtet vom Sender an den Empfänger kommuniziert werden, ohne dass weitere Glieder involviert sind. Im Gegensatz zu den anderen bei-

²³ Ebenso wie Informationen betrifft dies natürlich auch die Weitergabe von Gütern. Das Netwar-Konzept betont jedoch einerseits die hervorgehobene Rolle von Wissen, zum anderen ist es sehr gut vorstellbar, dass auch Informationen in materialisierter Form (Ausweispapiere, Pläne etc.) weitergegeben werden. Insofern beziehe ich bei der Weitergabe von Informationen die Weitergabe von Gütern mit ein.

²⁴ In früheren Arbeiten bezeichnen Arquilla und Ronfeldt diese Form des Netzwerks als All-Channel Netzwerk, in einer späteren Arbeit sprechen sie vom „all-channel or full-matrix Network“ (Arquilla, John and David Ronfeldt: a.a.O., S. 8). Diese Netzwerk-Variante soll im weiteren Verlauf als Matrix bezeichnet werden.

den Idealtypen verfügt jedes Glied über die Möglichkeit, mit allen übrigen Gliedern des Netzwerks in Kontakt zu treten.²⁵

Jedes Glied in den verschiedenen Netzwerken kann ein Individuum, eine Gruppe, eine Institution oder Teil einer Gruppe oder Institution, aber auch ein Nationalstaat sein. Vorstellbar ist aber auch, dass ein Glied in einem Netzwerk selbst ein Netzwerke ist. Jessica Stern bezeichnet den Extremfall einer solchen Struktur als ‚Netzwerk von Netzwerken‘²⁶.

Natürlich sind Mischformen zwischen den verschiedenen Netzwerk-Formen nicht nur denkbar, sondern sogar wahrscheinlich; ebenso wie Mischformen aus hierarchischen und netzwerkartigen Organisationsformen. Marc Sageman charakterisiert die indonesische Jemaah Islamiyah als eine traditionelle Terrorgruppe innerhalb der Struktur des islamistischen Terrornetzwerks.²⁷ Hierarchisch strukturierte Gruppen können auch Teil eines Netzwerkes sein, dauerhaft, aber auch nur temporär zur Erreichung bestimmter Ziele.²⁸

Jeder der drei Typen hat Vor- und Nachteile. So bietet zum Beispiel ein Ketten-Netzwerk Ansatzpunkte für Unterwanderungsversuche, während sternförmige Netzwerke zerschlagen sind, wenn der zentrale Knotenpunkt ausgeschaltet wird.

Ein Netzwerk entsprechend der Matrix-Form ist dagegen am schwierigsten zu organisieren. Die Probleme ergeben sich insbesondere aus den Anforderungen an die Kommunikation innerhalb des Netzwerks und die Steuerung. Allerdings bietet es gegen Angriffe von außen die höchste Widerstandsfähigkeit der drei Netz-

²⁵ Vgl. ebd. S. 49

²⁶ Vgl. Stern, Jessica: *Terror in the Name of God...*, S. 272

²⁷ Vgl. Sageman, Marc: *Understanding Terror Networks*, 2004, Philadelphia, 2004, S. 140

²⁸ Das klassische Beispiel wäre hier eine hierarchisch geordnete Zelle zur Durchführung eines Anschlags innerhalb eines terroristischen Netzwerks.

werk-Typen. Denn selbst wenn theoretisch alle Glieder eines terroristischen Netzwerks miteinander verbunden sind, treten doch nicht alle Mitglieder untereinander in Kontakt, zumal die Verbindungen untereinander auf ein Mindestmaß begrenzt werden, um die hieraus resultierende Verwundbarkeit zu minimieren.²⁹ Da theoretisch alle Mitglieder miteinander vernetzt sind, bietet die Matrix im Gegensatz zum Ketten-Netzwerk und zum sternförmigen Netzwerk geradezu die Möglichkeit zur zielgerichteten und abgestuften Informationsweitergabe.

Viel stärker als die anderen beiden Netzwerk-Formen ist eine Matrix auch in der Lage, den Verlust eines Gliedes zu kompensieren. Deshalb sind Arquilla und Ronfeldt zufolge insbesondere matrixförmige Netzwerke Netwar-tauglich.³⁰

2.2 Fünf Netzwerk-Ebenen

Zur Analyse von Netzwerken haben Arquilla und Ronfeldt ein Modell mit 5 Ebenen entwickelt. Diese sind im einzelnen die organisatorische, strategische, technologische und soziale Ebene sowie als fünfte die erzählende Ebene. Je eher alle fünf Ebenen kohärent funktionieren, desto eher wird ein Netzwerk Bestand haben und funktionieren.

2.2.1 Organisation

Da der Begriff Netzwerk zur Zeit allgegenwärtig ist, und auf zahlreiche Beziehungsgeflechte angewendet wird, ist zur Analyse von Netzwerken eine weitergehende Differenzierung unabdingbar. So stellt sich die Frage, welcher der drei idealtypischen Netzwerk-Arten ein Netzwerk am nächsten kommt, da die unterschiedlichen Netzwerkformen z.B. unterschiedliche Angriffspunkte bieten.

²⁹ Vgl. Pillar, Paul R.: Counterterrorism after Al Qaeda, in: The Washington Quarterly, Summer 2004, S. 101-113, S. 103 ff.

³⁰ Vgl. Arquilla, John, David Ronfeldt: a.a.O., S. 49

Ein wichtiges Kriterium ist darüber hinaus das Ausmaß an Autonomie der einzelnen Glieder in einem Netzwerk, sowohl in der Implementierung eingeleiteter Aktionen als auch im Ergreifen der Initiative. Eine zellenförmige Struktur, in der es eine klare Befehlskette gibt und die Zellen unterhalb der Leitungszelle lediglich Befehlsempfänger sind oder sich als solche verstehen, entspricht kaum dem hier vertretenen Netzwerk-Verständnis. Im Umkehrschluss behandelt dieser Aspekt die Frage nach der Steuerung eines Netzwerkes durch eine Führungsfigur oder die Leitung eines Netzwerkes.

Die Steuerung und Führung eines Netzwerkes kann in einem Extremfall von einer einzigen Person wahrgenommen werden, kann aber auch zwischen verschiedenen, untereinander austauschbaren Personen aufgeteilt werden, so dass auch der Ausfall einer Führungsfigur von einem Netzwerk ohne einen größeren Verlust an Effektivität verkraftet wird.³¹ Ein Beispiel hierfür ist das al Qaeda-Netzwerk in Saudi-Arabien, das schon mehrmals die Festnahme der Führungsfigur verkraftet musste, ohne das Potential zu Anschlägen zu verlieren.³²

Einen Extremfall stellt der sog. „Leaderless Resistance“ dar. Dieses Konzept wurde von dem amerikanischen Rechtsextremisten Louis Beam entwickelt und sieht vor, dass

„all individuals and groups operate independently of each other, and never report to a central headquarters or single leader for

³¹ Vgl. hierzu Carley, Kathleen M., Ju-Sung Lee, David Krackhardt: Destabilizing Networks, 2001, aus Internetseite: www.ksg.harvard.edu/complexity/papers/connections4.pdf, S. 5

³² Vgl. zu al Qaeda in Saudi-Arabien beispielsweise Spiegel Online Al-Qaidas neues Schlachtfeld, vom 29. Mai 2004, aus Internetseite: www.spiegel.de, TIME: Saudis Wrestle With Qaeda Demons, vom 16. Juni 2004, aus Internetseite: www.time.com,

*direction or instruction, as would those who belong to a typical pyramid organization.*³³

Diese Struktur erschwert Gegnern die Unterwanderung und vor allem, Hintermänner ausfindig zu machen. Gleichwohl ist auch „Leaderless Resistance“ nicht völlig führungsfrei. Der führende Kopf eines solchen Netzwerks mischt sich nicht in die operativen Belange ein, gibt jedoch eine grobe Richtung vor und wirkt somit als inspirierender Führer.³⁴

Ein aktuelles Beispiel hierfür ist der Widerstand gegen die Besatzungsgruppen im Irak. Medienberichten zufolge sind für den Koordinator des islamistischen Widerstandes, Abu Musab al-Zarqawi,³⁵ nicht die einzelnen Anschläge, sondern „das Gesamtbild des Widerstandes im Irak wichtig.“³⁶ Die einzelnen Zellen können demzufolge ihre Anschläge eigenständig planen und durchführen, al-Zarqawi selbst gebe lediglich die Strategie vor und finanziere die einzelnen Zellen. Dementsprechend fungiere al-Zarqawi für den Widerstand eher als Symbol und ideologischer Anführer denn als

³³ Beam, Louis: Lederless Resistance, aus: The Seditonist, Issue 12, February 1992, aus Internetseite: <http://www.louisbeam.com/-leaderless.htm>; Mit diesem Konzept wollte Louis Beam die rechts-extreme Aryan Nation gegen Unterwanderungsversuche stärken. Das Konzept wurde von verschiedenen amerikanischen rechts-extremistischen Gruppen adaptiert.

³⁴ Vgl. Stern, Jessica: Terror in the Name of God..., S. 147 ff., insb. S. 150 f.

³⁵ Siehe zu Abu Musab al-Zarqawi The New York Times: A Terrorist With a Deadly Past, vom 10. Februar 2003, aus Internetseite: www.nytimes.com und The New York Times: Who Is Abu Musab al-Zarqawi? vom 10. Oktober 2004, aus Internetseite: www.nytimes.com sowie The Observer: The bin Laden of Bagdad, vom 27. Juni 2004, aus Internetseite: www.guardianunlimited.co.uk

³⁶ Der Tagesspiegel: Der Blick ins Böse, vom 13. Dezember 2004, aus Internetseite: www.tagesspiegel.de

Kommandeur.³⁷ Die einzelnen Widerstandszellen bestehen dem Christian Science Monitor zufolge gewöhnlich lediglich aus zwei bis drei Personen, die Kommunikation untereinander erfolge über Internet.³⁸

Auch für Ronfeldt und Arquilla ist allen Netzwerken ein gewisses Maß an Hierarchie immanent, selbst wenn die jeweiligen Protagonisten versuchen, den gegenteiligen Anschein zu erwecken. Einen Lösungsweg stellt ein Netzwerk mit zahlreichen Führern ohne zentrale Steuerung dar. Diese Führer müssten sich jedoch untereinander koordinieren, was wiederum Probleme aufwirft.³⁹

Die Resistenz eines terroristischen Netzwerks ergibt sich nicht nur aus der Fähigkeit, Verluste in der Führungsebene zu verkraften, dies gilt ebenso für alle anderen Glieder eines Netzwerkes, insbesondere solchen mit speziellen Funktionen.

Grundsätzlich muss eine Terrorgruppe verschiedene Funktionen abdecken können, um auf Dauer zu bestehen. Anschläge müssen vorbereitet und durchgeführt werden, die dazu notwendigen Ressourcen müssen direkt beschafft werden oder die Mittel hierzu bereitgestellt werden, einzelne Anschläge sowie die Ziele der Organisation müssen verbreitet werden, Nachwuchs und ein Netz von Helfershelfern muss rekrutiert werden und die Gruppe bedarf einer internen Steuerung. In den wenigsten Terrorgruppen können diese verschiedenen Aufgaben von den jeweils gleichen Akteuren wahr-

³⁷ Vgl. The Christian Science Monitor: Fragmented leadership of the Iraqi insurgency, vom 21. Dezember 2004, aus Internetseite: <http://www.csmonitor.com/2004/1221/p01s03-woiq.html>

³⁸ Vgl. ebd.

³⁹ Ronfeldt, David and John Arquilla: a.a.O., S. 327
 Renate Mayntz vertritt die Gegenthese, dass sich Netzwerke gerade eben dadurch auszeichnen, dass sie per Definition „leaderless“ sind. Sie spricht jedoch al Qaeda, ebenso wie anderen Terrorgruppen einen Netzwerk-Charakter nicht ab. (Mayntz, Renate: Organizational Forms of terrorism. Hierarchy, Network, or a Type sui generis? MPIFG Discussion Paper 04/4, 2004, aus Internetseite: www.mpi-fg-koeln.mpg.de, S. 8)

genommen werden. Statt dessen sind verschiedene Zellen mit den jeweiligen Aufgaben betraut. Maxwell Taylor spricht von einer „differentiation of function“⁴⁰ und illustriert die organisatorische Differenzierung und damit verbundene individuelle Rollenverteilung innerhalb einer Terrorgruppe am Beispiel der Provisional IRA. Um den Kern von Gewalttätern ziehen sich Ringe von direkten und indirekten Helfern, die Anschlagssziele ausspähen, Waffen und sonstiges Material, aber auch Gelder beschaffen. Im legalen Raum erfolgen darüber hinaus unterstützende Agitationen. Die Rollenverteilungen und Unterstützungsleistungen für terroristische Gruppierungen sind dabei in zwei Dimensionen messbar. Einmal die Nähe zur tatsächlichen Gewalttat, einmal die Illegalität der Handlungen.⁴¹

Über eine derartige Struktur verfügt auch al Qaeda. So hat es zumindest bis zur US-Invasion in Afghanistan spezielle Abteilungen von al Qaeda mit Zuständigkeiten für Finanzen, Propaganda, Beschaffung und Kampf gegeben.⁴² Auch die einzelnen Zellen haben unterschiedliche Funktionen, so gibt es Zellen mit logistischen Aufgaben und solche Zellen, die Anschläge ausführen.⁴³ Nach Ronan Gunaratna verfügte al Qaeda darüber hinaus über eine Brigade 055, die auf Guerillakriegsführung spezialisiert ist.⁴⁴ Die Propaganda- bzw. Medienabteilung produziert Videos und CD-Roms und bringt

⁴⁰ Taylor, Maxwell: The Way to Terrorism: typology of the Formation of Terrorist Groups, in: Hirschmann, Kai, Peter Gerhard (Hrsg.): Terrorismus als weltweites Phänomen, Berlin, 2000, S. 27-36, S. 30

⁴¹ Vgl. ebd., S. 30 ff.

⁴² Vgl. Simon, Steve and Daniel Benjamin: The Terror, in: Survival, vol 43, no. 4, Winter 2001-02, S. 5-18, S. 9

⁴³ Khalid Sheikh Mohammed, der Mastermind der Anschläge vom 11. September spricht von einem speziellen ‚Department of Martyrs‘. (Fouda, Yosri and Nick Fielding: Masterminds of Terror, Edinburgh, 2003, S. 114)

⁴⁴ Vgl. Gunaratna, Ronan: Inside Al Qaeda: Global Network of Terror..., S. 58 ff.

diese in Umlauf und pflegt die Internetseiten von al Qaeda.⁴⁵ Ausbildungslager betreiben al Qaeda oder al Qaeda assoziierte Gruppierungen auch nach dem Verlust von Afghanistan als Rückzugsraum.⁴⁶

Eine Netzwerk-typische Antwort zur Reduzierung der Gefahr, dass durch den Ausfall einer spezialisierten Zelle weite Teile eines Netzwerks handlungsunfähig werden, besteht in der Bildung von Redundanzen. Wichtige Funktionen können von mehreren Netzwerk-Zellen erfüllt werden. Jessica Stern weist allerdings darauf hin, dass durch Redundanzen in der Struktur einer Gruppierung ihre Kapazität, definiert als Fähigkeit, größtmögliche Anschläge durchzuführen, im Vergleich zu hierarchisch strukturierten Gruppen beeinträchtigt wird. Die Effektivität eines Netzwerks ergibt sich demzufolge sowohl aus ihrer Resistenz und ihrer Kapazität.

Ein weiteres Merkmal eines Netzwerks ist die ihm innewohnende Dynamik, insbesondere als Fähigkeit zur Adaption, sowohl bezogen auf veränderte Umweltverhältnisse wie auch auf interne Veränderungen.⁴⁷ Dass al Qaeda über eine hohe Dynamik verfügt, hat die Gruppierung immer wieder unter Beweis gestellt. Mehrmals verlagerte Usama bin Laden mit dem harten Kern seiner Anhänger in

⁴⁵ Vgl. z.B. Gunaratna, Rohan: The Post-Madrid Face of Al Qaeda, in: The Washington Quarterly, Summer 2004, S. 91-100, S. 96; Gunaratna, Rohan: Inside Al Qaeda: Global Network of Terror..., S. 54 ff. sowie Fouda, Yosri and Nick Fielding: a.a.O., S. 118 ff.

⁴⁶ Vgl. The New York Times; Regional Terrorist Groups Pose Growing Threat, Experts Warn, vom 8. Februar 2004, aus Internetseite: www.nytimes.com, The Guardian: Al Qaida is back and stronger than ever, vom 19. Mai 2003, aus Internetseite: www.guardianunlimited.co.uk; genannt werden Kenia, Sudan, Pakistan, Tschetschenien, Kaschmir und die Philippinen

⁴⁷ Vgl. Ronfeldt, David and John Arquilla: What next for Networks and Netwars, in: Arquilla, John, David Ronfeldt: Networks and Netwar, 2001a, S. 311-361, aus Internetseite: www.rand.org/publications/MR/MR1382/MR1382.ch10.pdf, S. 315 sowie Carley, Kathleen M., Ju-Sung Lee, David Krackhardt, a.a.O., S. 3

den 1990er Jahren seinen ‚Sitz‘.⁴⁸ Immer wieder musste die Organisation Rückschläge hinnehmen, bis hin zu Verlusten hochrangiger Mitglieder aus der Führungsriege, meistens durch Festnahmen.⁴⁹ Nach der US-Invasion in Afghanistan als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 kommt al Qaeda weitestgehend ohne größere Rückzugsräume aus. Durch die vollzogene Reorganisation ist al Qaeda darüber hinaus in der Lage, die Festnahmen und Liquidierungen von Führungspersonen zu kompensieren. Diese Reorganisation ist so weitgehend, dass sie eher als Transformation bezeichnet werden muss. Al Qaeda hat sich zunehmend dezentralisiert und stellt derzeit eher eine Bewegung als eine Organisation dar.⁵⁰ Dass sich das Netzwerk islamistischer

⁴⁸ Nachdem Usama bin Laden nach seiner Heimkehr aus Afghanistan Saudi-Arabien 1991 verlassen musste, kehrte er kurzzeitig nach Afghanistan zurück, um sich dann im Sudan niederzulassen. Er etablierte sich dort in kurzer Zeit. Nachdem die USA und Ägypten 1996 immer intensiver die Auslieferung von ihm forderten, zog er weiter nach Afghanistan und paktierte innerhalb kürzester Zeit mit den Taliban, die es als Akteur während seines letzten Afghanistan-Aufenthaltes noch gar nicht gegeben hatte.

⁴⁹ Vgl. Anonymous: *Through our Enemies's Eyes*, Washington, 2003, S. 211 ff. und Anonymous: *Imperial Hubris*, Washington, 2004, S. 87 ff.; Anonymous listet dort auf insgesamt elf Seiten Rückschläge von al Qaeda von 1996 bis April 2004 auf. Er kommt zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass es unwahrscheinlich ist, dass irgend eine andere terroristische Gruppe oder ein Zusammenschluss von terroristischer Gruppen jemals derartige Rückschläge erlitten hat. Hätte eine reine Terrorgruppe im klassischen Sinne derartige Rückschläge erlitten, hätte sie aufgehört zu bestehen oder wäre bis zur Handlungsunfähigkeit gelähmt. (Vgl. Anonymous: *Through our Enemies's Eyes...*, S. 219)

⁵⁰ Vgl. Los Angeles Times: *The network has evolved into a looser, ideological movement that may no longer report to Bin Laden. Critics say the White House focus is misdirected*, vom 26. September 2004, aus Internetseite: www.latimes.com, The New York Times: *„They're Coming After us.“ But Who Are They Now?* vom 20. Oktober 2002, aus Internetseite: www.nytimes.com sowie Gunaratna, Rohan: *The Post-Madrid Face of Al Qaeda...*, S. 92;

Terrorgruppen auf den Irak-Krieg eingestellt hat und dort zu den Widerstandsgruppen zählt, demonstriert ebenfalls, dass al Qaeda in der Lage ist, sich einer verändernden Umwelt anzupassen.⁵¹

2.2.2 Strategie und Taktik

Strategien beschreiben langfristige Ziele, während Taktiken die konkrete Umsetzung von Strategien ausformulieren. Strategien und Taktiken artikulieren sowohl die Ziele von Organisationen als auch die Art und Weise, wie die Ziele erreicht werden sollen.

Der Strategie kommt eine weitere Aufgabe zu. In einem verzweigten Netzwerk, in dem nicht alle Glieder miteinander in Kontakt stehen, teilweise ja nicht einmal jede Zelle eines Netzwerks über die Existenz aller anderen Zellen informiert ist, liefert die Strategie den ideologischen Rahmen, der ein Netzwerk zusammen hält. Nach Ronfeldt und Arquilla ist die richtige Strategie eine unabdingbare Voraussetzung für das Bestehen eines Netzwerkes:

*The performance of the multihub and all-channel designs in particular may depend on the existence of shared principles and practices that span all nodes and to which the members subscribe in a deep way. Such a set of guiding principles and practices—a doctrine—can enable them to be “all of one mind” even though they are dispersed and devoted to different tasks.*⁵²

Inhaltlich müssen Strategie und Taktik in der Lage sein, den Gegebenheiten eines verzweigten Netzwerkes Rechnung zu tragen.

Reuter, Christoph: Parasiten des Zorns. Wie Al Khaida neue Akteure rekrutiert, in: Internationale Politik, Februar 2004, S. 12-20, S. 14 ff.; Sageman, Marc: a.a.O., S. 63

⁵¹ Vgl. Reuter, Christoph: a.a.O., S. 14 ff.

⁵² Ronfeldt, David and John Arquilla: What next for Networks and Netwars..., S. 333
Indem auch auf gemeinsame Prinzipien und Handlungsanleitungen hingewiesen wird, berührt diese Ebene auch die Erzählungs-Ebene.

Ein Aspekt wird von Ronfeldt und Arquilla hervorgehoben. Die einzelnen Glieder eines Netzwerks benötigen ein Höchstmaß an Autonomie und Flexibilität sowohl in den Vorbereitungs- und Umsetzungsphasen von Anschlägen, aber auch bei der Zielauswahl. Eine fortwährende Kontrolle durch die Spitze einer Organisation und die damit verbundene Kommunikation, wenn sie überhaupt möglich ist, birgt die Gefahr der Enttarnung und würde den Erfolg der terroristischen Unternehmung gefährden. Ein Beispiel für die Umsetzung einer derartigen Strategie ist das Prinzip des „leaderless resistance“.

Die Strategie von al Qaeda, der zufolge die USA der Hauptfeind sind, den es immer und überall zu töten gelte, fügt sich in dieses Schema ein. Die Erklärung der „World Islamic Front“ vom 23. Februar 1998 illustriert dies:

“We -- with Allah's help -- call on every Muslim who believes in Allah and wishes to be rewarded to comply with Allah's order to kill the Americans and plunder their money wherever and whenever they find it. We also call on Muslim ulema, leaders, youths, and soldiers to launch the raid on Satan's U.S. troops and the devil's supporters allying with them, and to displace those who are behind them so that they may learn a lesson.”⁵³

Al Qaeda ist es damit gelungen, die Idee eines vereinigten islamischen Gebildes nach dem Grundmuster des islamischen Kalifats, das sich von Spanien bis Indien erstreckt, und ein strategisches Konzept zur Umsetzung dieser Idee zu entwickeln. Damit gelang es al Qaeda, zahlreiche lokale Konflikte in einen Kontext um einen Kampf um einen authentischen Islam zu stellen. Statt gegen ihre nationalen Regierungen konzentrierten regionale islamistische Gruppierungen ihren Kampf gegen die USA. Die aus Sicht von Islamisten korrupten Regierungen in ihren Heimatländern würden, so die Annahme, ohne die Unterstützung der USA kollabieren.⁵⁴

⁵³ World Islamic Front: a.a.O.

⁵⁴ Vgl. Lewis, Bernard: a.a.O., S. 14 ff, Ranstorp, Magnus: Interpreting the broader Context and meaning of Bin-Laden's *Fatwa*, in: *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 21, 1998, S. 321-330, S. 321

Weltweit wurden mit dieser Vorgehensweise lokale und regionale islamistische Gruppierungen mit ursprünglich lokalen Agenden und sog. non-aligned Mujaheddin auf ein gemeinsames Ziel eingeschworen.⁵⁵ „It thereby provided a single, easily agreed-upon enemy, whose fate, when confronted with a unified Islamic struggle, would be the same as that of the Soviet Union.“⁵⁶ Die Eigenständigkeit von Gruppierungen bleibt innerhalb der Struktur ebenso erhalten wie regionale und gruppenspezifische Besonderheiten. Marc Sageman verweist darauf, dass das globale Jhad-Netzwerk aus vier großen Clustern besteht. Ein Cluster wird von der engeren al Qaeda-Führung um Usama bin Laden gebildet, in weiteren Clustern befinden sich Nordafrikaner in Nordafrika und Europa, das südostasiatische Netzwerk, das insbesondere von der indonesischen Jemaah Islamiyah geprägt wird sowie die nicht zur engeren al Qaeda-Führung gehörenden Araber vorrangig im engeren arabischen Raum.⁵⁷ Jessica Stern und Jason Burke bezeichnen al Qaeda daher als ein Netzwerk von Netzwerken.⁵⁸

ff.; Benjamin, Daniel, Steven Simon: *The Age of Sacred Terror*, New York, 2002, S. 119 f.; Anonymous: *Through our Enemies's Eyes...*, S. 48 f., Sageman, Marc: a.a.O., S. 18 ff., S. 34 ff.

⁵⁵ Vgl. auch Burke, Jason: *Al Qaeda. Casting a shadow of Terror...*, S. 13 ff.; siehe. zu den non-aligned Mujaheddin Keller, Jan: a.a.O., S. 200

⁵⁶ Jenkins, Brian Michael: *Countering al Qaeda. An Appreciation of the Situation and Suggestions for Strategy*, 2002, aus Internetseite: <http://www.rand.org/publications/MR/MR1620/MR1620.pdf>, S. 4; vgl. auch Benjamin, Daniel, Steven Simon: a.a.O., S. 119 f.; Anonymous: *Imperial Hubris...*, S. 138 ff.; Die Äußerung zum Schicksal der UdSSR bezieht sich auf die Überzeugung der Islamisten, dass die von ihnen verursachte Niederlage der UdSSR die Ursache für ihren Zusammenbruch ist. Anonymous: *Imperial Hubris...*, S. 138 ff.

⁵⁷ Vgl. Sageman, Marc: a.a.O., S. 138 ff.

⁵⁸ Vgl. Stern, Jessica: *Terror in the Name of God. Why Religious Militants Kill...*, S. 279 und Burke, Jason: *Al Qaeda. Casting a shadow of Terror...*, S. 233

Die Verselbstständigung dieser Strategie zeigt sich auch darin, dass Usama bin Laden heute als Mentor des islamistischen Terrors gilt, er aber im terroristischen Tagesgeschäft keine Rolle mehr spielt.⁵⁹ Der Name al Qaeda steht deshalb auch heute weniger für eine spezielle Organisation, sondern vielmehr als Markenname für islamistischen Terror schlechthin. Die zu Beginn der 1990er Jahre physisch greifbare Gruppe hat sich in eine Idee transformiert. Die Zugehörigkeit zu dieser Bewegung wird nicht per Aufnahmeantrag entschieden, sondern durch den individuellen Glauben und die entsprechenden Taten.⁶⁰

Die Grenzen dieses Vorgehens zeigen sich jedoch dann, wenn taktischen Fragen eine zentrale Rolle zukommt. Ein Beispiel hierfür könnte die zu Beginn des Jahres 2004 geführte Diskussion zwischen Ansar al-Islam und al Qaeda sein, ob im Irak nicht nur die Besatzungstruppen, sondern auch schiitische Muslime ein legitimes Ziel für Anschläge seien. Ziel derartiger Aktionen sei ein für die Besatzungstruppen nicht zu kontrollierender Bürgerkrieg. Während der Führer von Ansar al-Islam, Abu Musab al-Zarqawi ein derartiges Vorgehen befürwortete, soll es bei al Qaeda-Anhängern auf Ablehnung gestoßen sein. Der Konflikt scheint Ende 2004, nachdem Usama bin Laden in einem Tonband Abu Musab al-Zarqawi zum al Qaeda-Chef im Irak ernannt und eine Union von al Qaeda und Ansar al-Islam bekräftigt hat, beigelegt.⁶¹

⁵⁹ Vgl. Ebd., S. 270 und Burke, Jason: Think Again: Al Qaeda, in: Foreign Policy May/June 2004, aus Internetseite: <http://www.foreignpolicy.com>

⁶⁰ Vgl. Hoffman, Bruce: The Terrorist Leader as CEO, in: Rand Review, Spring 2004, aus Internetseite: <http://www.rand.org/publications/randreview/issues/spring2004/ceo.html>

⁶¹ Vgl. The New York Times: Al Qaeda Rebuffs Iraqi Terror Group, U.S. Officials Say, vom 21. Februar 2004, aus Internetseite: www.nytimes.com und The New York Times: Tape Opposing Iraqi Vote Attributed to bin Laden, vom 28. Dezember 2004, aus Internetseite: www.nytimes.com sowie BBC: 'Bin Laden' tape: Key excerpts, vom 27. Dezember 2004, aus Internetseite: <http://news.bbc.co.uk>

Für Herfried Münkler ist die Strategie, die alleine den Gegner benenne, aber keinen „zu interessierenden Dritten“ kennt, die Voraussetzung für die hohe Selbstständigkeit und Flexibilität der einzelnen Zellen. Er begründet dies damit, dass die Führung des Netzwerks sonst sehr viel stärker in die Zielauswahl und somit die Gewaltdosierung involviert wäre. Der Verzicht hierauf ermögliche dagegen eine Entgrenzung der Gewalt und gestatte es einzelnen Zellen, äußerst flexibel zu agieren.⁶² Statt dessen werden, wie im folgenden Kapitel gezeigt wird, im Internet weitgehend hierarchiefrei verschiedene Strategien diskutiert.

2.2.3 Technologie

Die Steuerung komplexer Netzwerk-Strukturen wird als schwierig bezeichnet, umso mehr, je verzweigter ein Netzwerk ist. Die Steuerung erfolgt durch einen zielgerichteten Informations- und Kommunikationsfluss, der es im Idealfall jedem Glied im Netzwerk ermöglicht, allen anderen Gliedern Informationen mitzuteilen. Ronfeldt und Arquilla betonen zwar, dass selbst ein komplexes Matrix-Netzwerk ohne Internet und andere Technologien des Informationszeitalters auskommen könnte, in der Praxis wird es jedoch darauf ankommen, neuzeitliche Technologien mit älteren zu kombinieren, also sowohl High-Tech als auch Low-Tech derart zu kombinieren, dass der Informationsfluss zwar zielgerichtet und schnell erfolgt, aber auch Sicherheitsaspekte berücksichtigt werden.

Ein Beispiel für diese Verbindung von High-Tech und Low-Tech ist die Art und Weise, wie Usama bin Laden kommunizierte. Vor den Anschlägen auf die US-Botschaften in Kenia und Tansania am 7. August 1998 konnte die NSA regelmäßig sein Satellitentelefon orten. Das Telefon verstummte jedoch, nachdem die ‚Washington Times‘ am 21. August darüber berichtete. Anstatt über Telefon

⁶² Vgl. Münkler, Herfried: a.a.O., S. 39 ff.; vgl. zur Kommunikation von Terrorismus und zur Entgrenzung terroristischer Gewalt Kuhlmann, Axel: Transnationaler Terrorismus nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, Mainz, 2001 [unveröffentlichte Magisterarbeit am Institut für Politikwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz], S. 20 ff und S. 72 ff.

kommunizierte er seitdem mittels Boten, die seine Mitteilungen persönlich überbrachten oder an anderer Stelle ins Internet stellten.⁶³ Diese Form der Kommunikation macht es nahezu unmöglich, Kommunikationsverläufe mit elektronischen Mitteln zu verfolgen.⁶⁴ Erfolgt die Kommunikation über eMail, wird sie mit PGP verschlüsselt und ist damit sicher vor Dechiffrierung.⁶⁵ Kodiert und deshalb für außenstehende völlig harmlos waren die letzten Abstimmungen zwischen Mohammed Atta und Ramzi Binalshibh vor den Anschlägen am 11. September. In einem Internetforum gab sich Atta als Student in den USA aus, der seiner Freundin über den Stand seines Studiums berichtete:

„...die Erstsemester wird in drei wochen beginn keine Aendungen!!!!!!Als laeuft gut>Da ist gute Hoffnung und heftiges wunschdenken!!! Zwei Hochschulen.. und zwei Universitaeten... als geht nach Plan dieser Somer wird bestimmt haeiss warden.Ich will mit dir ueber einge Kleinchkeiten unterhalten 19 scheine fuer das Spezialstudium,und 4 klausuren“⁶⁶

Schon in den 1990er Jahren hat al Qaeda ein Handbuch mit umfassenden Verhaltensregeln und Trainingshinweisen für terroristische Aktionen. Diese 7000-seitige „Encyclopedia of the Afghan Jihad“ wurde in Afghanistan nach der US-Invasion, aber auch bei ge-

⁶³ Vgl. Benjamin, Daniel, Steven Simon: a.a.O., S. 261 sowie National Commission on Terrorist Attacks upon the United States: The 9/11 Commission Report, 2004, aus Internetseite: www.9-11commission.gov/report/911report.pdf, S. 127; Diese Episode zeigt auch, dass al Qaeda intensiv die Berichterstattung über sich selbst verfolgt.

⁶⁴ Vgl. Los Angeles Times: Bin Laden May Use Stone Age Tactics to Elude High-Tech Hunt, vom 7. September 1998, aus Internetseite: www.latimes.com

⁶⁵ Vgl. Gunaratna, Rohan: The Post-Madrid Face of Al Qaeda..., S. 76

⁶⁶ zitiert nach: Fouda, Yosri and Nick Fielding: a.a.O., S. 138 f. [Fehler aus Original übernommen]

fangengenommenen Mujaheddin in Asien, im Mittleren Osten und Europa gefunden.⁶⁷

Spätestens nach dem 11. September gewinnt das Internet an Bedeutung, als Medium, um Stellungnahmen und entsprechende Videos zu verbreiten, zur Rekrutierung von Mitgliedern, zum Spendensammeln, aber auch in Verbindung mit Anschlägen. So finden sich die Ratschläge aus der „Encyclopedia Jihad“ mittlerweile auch im Internet. Al Qaeda ruft auf Internetseiten dazu auf, Ziele auszuspähen und benennt amerikanische Einrichtungen aller Art als Anschlagssziele.⁶⁸ Auf einer ebenfalls al Qaeda zugeschriebenen Internetseite soll sich der Hinweis befinden, potentielle Anschlagsspläne zur Durchsicht per eMail einzureichen, um diese zu kommentieren und optimieren.⁶⁹

Eine besondere Rolle spielte das Internet mutmaßlich auch im Zusammenhang mit den Anschlägen am 11. März in Madrid. So wurde in dem al Qaeda zuzurechnenden Internetforum ‚Global Islamic Media‘ lange vor der Wahl am 14. März 2004 in Spanien Überlegungen angestellt, die Wahl mittels Anschlägen zu beeinflussen.⁷⁰ Ein 42-seitiges Dokument mit dem Titel ‚Jihad Iraq – Hopes and

⁶⁷ Vgl. Gunaratna, Rohan: Inside Al Qaeda: Global Network of Terror..., S. 70 f., Demzufolge war der belgische Nachrichtendienst der erste, der über ein vollständiges Exemplar dieser Encyclopedia verfügte, den Fund mangels Expertise aber lange nicht entsprechend bewerten konnte.

⁶⁸ Vgl. Anonymous: Imperial Hubris..., S. 83

⁶⁹ Vgl. Spiegel Online: Bin Ladens Mailbox, vom 23. April 2004, aus Internetseite: www.spiegel.de

⁷⁰ Vgl. Lia, Brynjar, Thomas Hegghammer: Jihadi Strategic Studies: The Alleged Al Qaida Policy Study Preceding the Madrid Bombing, in: Studies in Conflict & Terrorism, vol. 27, 2004, S. 355-375, S. 355 ff. sowie Spiegel Online: Die neue Qaida-Doktrin, vom 18. März 2004, aus Internetseite: www.spiegel.de und The New Yorker: The Terror Web, vom 2. August 2004, aus Internetseite: www.newyorker.com

Riskes'⁷¹ in diesem Internetforum enthielt darin eine detaillierte Analyse „of the weaknesses of the Western coalition in Iraq, recommended ‚painful strikes‘ against Spanish forces, and advised resistance to ‚make utmost use of the upcoming Spanish elections in March[...]‘.”⁷²

Brynjar Lia und Thomas Hegghammer weisen deutlich darauf hin, dass die Diskussionen über Strategien rational verlaufen und explizit versucht wird, die westliche Sichtweise zu perzipieren um den Widerstand gegen die Besatzung im Irak zu optimieren. Diese strategische Analysen verzichteten auch auf die sonst üblichen religiösen Floskeln, statt dessen würden auch westliche Quellen herangezogen und die Texte durch einen akademischen Schreibstil geprägt. Sie benennen diese bis dahin unbekannte Sparte islamistischer Texte ‚Jihadi Strategic Studies‘.⁷³

Daneben wird das Internet, ebenso wie andere moderne Kommunikationstechniken zur Rekrutierung von neuen und Mobilisierung von bestehenden Mitgliedern, zum Spendensammeln und für Propagandazwecke verwendet. Gabriel Weinmann kommt in einer Studie zur Internetpräsenz von terroristischen Gruppierungen zu folgendem Resultat: „Al Qaeda combines multimedia propaganda and advanced communication technologies to create a very sophisticated form of psychological warfare.”⁷⁴ Das Urteil von Peter Bergen zeigt in die gleiche Richtung:

⁷¹ Der vollständige Titel lautet „Iraq al-Jihad – amal wa Akhtar: Tahil al-Waqi‘ wa Istshraf li-Imustaqbal wa Khatawat ‘Amaliyyah ‘ala Tariq al-Jihad al Mubarak [Jihadi Iraq – Hopes and Risks: Analysis of the Reality, Overview of the Future and Practical Steps on the Way of the blessed Jihad]. Der Text kann im arabischen Original unter http://www.mil.no/multimedia/archive/00038/Jihadi_Iraq_Hopes_38063a.pdf aus dem Internet geladen werden.

⁷² Lia, Brynjar, Thomas Hegghammer: a.a.O., S. 355

⁷³ Ebd., S. 360 ff.

⁷⁴ Weimann, Gabriel: www.terror.net. How Modern Terrorism uses the Internet. United States Institute for Peace, Special Report 116,

“Bin Laden and his followers have exploited twenty-first century communications and weapons technology in the service of the most extreme, tetrogate reading of holy war... This grafting of entirely modern sensibilities and techniques to the most radical interpretation of holy war is the hallmark of bin Laden’s network.”⁷⁵

Ebenfalls als Kombination neuester Technologien und Anwendung gewachsener Traditionen funktioniert die Finanzierung des islamistischen Netzwerks. Geldtransfers erfolgen teils über islamische Banken,⁷⁶ teils über das sog. Hawala-Zahlungssystem.⁷⁷ Darüber hinaus finden auch sog. ‚Money Transmitter‘ wie ‚Western Union‘ oder ‚American Express‘ zum Geldtransfer Verwendung. Während sich Geldtransfers über ‚Money Transmitter‘ nachzeichnen lassen, hinterlässt das Hawala-System keinerlei Spuren.⁷⁸

2004, aus Internetseite: <http://www.usip.org/pubs/special-reports/sr116.pdf>, S. 5, siehe auch The New Yorker: a.a.O.

⁷⁵ Bergen, Peter: a.a.O., S. 27 f.

⁷⁶ Islamische Banken sind legale Banken, die islamische Grundsätze, vor allem das Verbot von festen Zinsen beachten. Nach dem 11. September 2001 wurden einige Banken verboten, da sie verdächtigt wurden, mit Usama bin Laden bzw. dem afghanischen Taliban finanzielle Beziehungen zu unterhalten.

⁷⁷ Die Funktionsweise des Hawala-Zahlungssystem muss man sich ungefähr so vorstellen: Ein Einzahler X in Land A zahlt in einem entsprechenden Laden U eine an Y aus Land B gerichtete Summe ein und übermittelt Y einen entsprechenden Code. Mit diesem Code kann Y in einem mit dem Laden U verbundenen Laden in Land Y den entsprechenden Betrag abholen. Ein tatsächlicher Geldtransfer findet nicht statt. In Gegenden ohne ausgeprägte Bankenstruktur ist dieses System oftmals die einzige Chance, Gelder zu transferieren.

⁷⁸ Vgl. El-Samalouti, Peter: Finanzierung des Terrorismus und Gegenstrategien, in: Hirschmann, Kai, Christian Leggemann (Hrsg.): Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berlin, 2003, S. 201-234, S. 204 ff.; Bossert, Oliver/ Guido Korte: a.a.O., S. 278 ff.

Die Finanzierung terroristischer Aktivitäten erfolgt teils über Spenden von ‚Wohltätern‘ aus der Golfregion, teilweise auch aus islamischen Wohltätigkeitsorganisationen, aus denen heraus teilweise Gelder zweckentfremdet werden, die teilweise aber auch originär die Aufgabe haben, terroristische Aktivitäten zu unterstützen.⁷⁹ Insbesondere von dem Spektrum der non-aligned Mujaheddin ist bekannt, dass diese sich über kleinkriminelle Aktivitäten oder selbst geführte Telefonläden⁸⁰ oder Internetcafes⁸¹ selbst finanzieren. Zur Vorbereitung der Anschläge in Nairobi und Dar es Salam auf die dortigen US-Botschaften wurde dagegen eigens zu diesem Zweck ein Fischereibetrieb gegründet.⁸²

Ein weiterer, nicht unwesentlicher finanzieller Faktor ist das Vermögen von Usama bin Laden selbst. Vor den Anschlägen vom 11. September wurde ihm ein Vermögen von mindestens 300 Millionen US-Dollar zugeschrieben, das gesamte Vermögen von al Qaeda wurde auf bis zu 5 Milliarden US-Dollar geschätzt. Dieses Geld

⁷⁹ Vgl. Anonymous: Through our Enemies's Eyes, S. 36 ff.; Bossert, Oliver/ Guido Korte: a.a.O., S. 282

⁸⁰ Vgl. Spiegel Online: Die Spur führt nach Marokko, vom 15. März 2004, aus Internetseite: www.spiegel.de; Eine der Schlüsselfiguren der Anschläge von Madrid, Jamal Zougam, führte einen Telefonladen.

⁸¹ Vgl. The Guardian: Nine charged over Istanbul bombings, vom 25. November 2003, aus Internetseite: www.guardianunlimited.co.uk; Der Bruder von einem der Attentäter von Istanbul betrieb ein Internetcafe, dieses Internetcafe spielte in der Vorbereitung der Anschläge eine gewisse Rolle.

⁸² Vgl. Bergen, Peter: a.a.O.: S. 106 sowie Anonymous: Through our Enemies's Eyes..., S. 65; Der Fischereibetrieb diente vor allem als logistisches Zentrum zur Etablierung von al Qaeda-Strukturen in Ostafrika und zur Vorbereitung der Anschläge. Darüber hinaus investierte al Qaeda in ein Geflecht von weiteren Betrieben und Geschäften.

wurde nicht nur zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten verwendet, sondern auch in legale Geschäfte investiert.⁸³

2.2.4 Sozialisation

Eine weitere Voraussetzung für das Funktionieren eines Netzwerkes ist die soziale Komponente. Insbesondere Netzwerken, die in einer ‚feindlichen‘ Umgebung agieren, können die nötige Zusammengehörigkeit der Netzwerkmitglieder untereinander fast ausschließlich durch persönliche Verbindungen herstellen. Der Weg dazu ist insbesondere ein starkes persönliches Vertrauen zueinander, da nur bedingt Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.⁸⁴

Das Vertrauen der Netzwerkmitglieder untereinander muss letztlich so groß sein, dass die Loyalität zum Netzwerk andere Loyalitäten, z. B. zu der Rechtsordnung im Aufenthaltsland, überlagert.

Ein extremes Beispiel für das Zustandekommen derartiger Treuebindungen sind die Familienbande vom Khalid Sheikh Mohammed. Er, Drahtzieher der Anschläge vom 11. September 2001, ist der Onkel von Ramzi Yousef,⁸⁵ dem Drahtzieher des ersten Anschlags

⁸³ Vgl. Anonymous: *Through our Enemies's Eyes...*, S. 33 ff.; Bosser, Oliver/Guido Korte: a.a.O., S. 281 ff.; Wechsler, William F.: *Strangeling the Hydra. Targeting al Qaeda's Finances*, in: Hoge, James F. and Gideon Rose (ed.): *How did this Happen? Terrorism and the New War*, New York, 2001, S. 129-143, S. 130 ff.

⁸⁴ Natürlich können Verräter etc. Bestraft werden, die Anzahl negativer Sanktionsmöglichkeiten ist jedoch insbesondere bei Meinungsverschiedenheiten nur sehr begrenzt. Negative Sanktionen dürften sich auch nur in begrenzter Häufigkeit einsetzen lassen.

⁸⁵ Ramzi Yousef heisst tatsächlich Abdul Basit Mahmoud Abdul Karim. Unter dem Namen Ramzi Yousef reiste im September 1992 in die USA ein. Die USA fahndeten und verurteilten ihn unter dem Namen Ramzi Yousef und in der Literatur wird er meistens als Ramzi Yousef erwähnt, weshalb dieser Name auch hier Verwendung finden soll. (Vgl. Reeve, Simon: a.a.O., S. 112)

auf das World Trade Center 1993. Beide zusammen planten 1995 den sog. Bonjinka-Plot – die zeitgleiche Sprengung von 12 Verkehrsflugzeugen über dem Pazifik. An den terroristischen Aktivitäten der beiden waren weitere Familienmitglieder und langjährige Freunde beteiligt.⁸⁶ Für Marc Sageman hat das Ende der terroristischen Karriere von Ramzi Yousef damit zu tun, dass er sich zunehmend auf Personen verließ, zu denen er keine familiären Bezüge hatte, die er aber statt dessen für den Jihad rekrutiert hatte.⁸⁷

Im Januar 2001 verheiratete Usama bin Laden seinen Sohn mit der Tochter von Mohammed Atef, bin Ladens Militärkommandeur.⁸⁸ Hinter dieser Heirat standen aller Wahrscheinlichkeit nach auch politische Absichten, um die Verbindung zwischen bin Laden und dem Ägypter Atef zu zementieren. Darüber heirateten zahlreiche Mujaheddin aus dem engeren al Qaeda-Umfeld die weiblichen Familienangehörigen anderen Mujaheddin. In einer Analyse terroristischer Karrieren stellt Marc Sageman fest, dass 75 Prozent der von ihm untersuchten Mujaheddin bereits enge freundschaftliche oder familiäre Bindungen zu Personen hatten, die bereits in den weltwei-

⁸⁶ Vgl. National Commission on Terrorist Attacks upon the United States: a.a.O., S. 145 ff., Fouda, Yosri and Nick Fielding: a.a.O., S. 88 ff., Reeve, Simon: a.a.O., S. 91, Sageman, Marc: a.a.O., S. 112

⁸⁷ Die Verhaftung von Ramzi Yousef gelang pakistanischen und amerikanischen Sicherheitskräften am 7. Februar 1995, nachdem diese zuvor von Ishtiaque Parker einen entscheidenden Hinweis erhalten hatte. Yousef hatte den südafrikanischen Staatsbürger Parker zufällig kennen gelernt und war an seiner Staatsangehörigkeit interessiert. Zunehmend spannte er ihn in seine terroristischen Aktivitäten ein. Als Parker eine Bombe in einer schiitischen Moschee in Pakistan legen sollte, wandte er sich statt dessen an die Polizei. (Vgl. Sageman, Marc: a.a.O., S. 109, Reeve, Simon: a.a.O., S. 98)

⁸⁸ Vgl. Anonymous: Through our Enemies's Eyes..., S. 95; Mohammed Atef kam im November 2001 während der Invasion Afghanistans durch die USA ums Leben. Unter dem Kampfnamen von Mohamed Atef, Abu Hafs al Masri, wurden seitdem zahlreiche Selbstbezeichnungen zu Anschlägen abgegeben.

ten Jihad involviert waren oder dass die Teilnahme am Jihad in der Gruppe mit Freunden oder Verwandten erfolgte.⁸⁹

Nicht zu unterschätzen ist für das Entstehen des islamistischen Terrornetzwerks der Afghanistankrieg der Mujaheddin gegen die sowjetischen Invasionstruppen von 1979 bis 1988. Viele spätere Aktivisten von al Qaeda und ähnlichen Gruppen kamen dort miteinander in Kontakt. Die Afghanistan-Veteranen bildeten die 1. Generation von al Qaeda-Terroristen und bauten weltweit islamistische Netze auf. Die Bedeutung des gemeinsam erlebten Kampfes gegen die sowjetischen Truppen kommt sehr deutlich in dem Begriff „Afghan Alumni“ zum Ausdruck, der nicht zu Unrecht an die Alumni bzw. Ehemaligen-Netzwerke amerikanischer Universitäten erinnert.⁹⁰ Ein Beispiel für die Leuchtturm-Funktion dieser Afghanistan-Veteranen ist Mohammed Haydar Zammar, der eine, wenn nicht die bedeutende Rolle bei der Rekrutierung von Mohammed Atta und den anderen Attentätern des 11. Septembers aus Hamburg spielte.⁹¹ In den 1990er Jahren nahmen Islamisten an den Balkan-Kriegen teil. Es zeichnet sich bereits ab, dass in naher Zukunft der

⁸⁹ Vgl. Sageman, Marc: a.a.O., S. 113

⁹⁰ Vgl. Shay, Shaul and Yoram Schweitzer: a.a.O.

⁹¹ Vgl. National Commission on Terrorist Attacks upon the United States: a.a.O., S. 164 ff., Der Spiegel: Attas Armee, vom 2. September 2002, S. 110-123, S. 112 ff.

In einer neueren Analyse kommt Marc Sageman zu dem Schluss, dass Mohammed Haydar Zammar derjenige war, der der dann schon radikalisierten Gruppe um Mohammed Atta die richtigen Kontakte vermittelt hat, nicht aber unbedingt bei der eigentlichen Radikalisierung der Gruppe maßgeblich war, da die eigentliche Radikalisierung als interner Gruppenprozess erfolgte. Unklar bleibt dabei die Rolle von Ramzi Binalshibh, da dieser schon vor seinem Aufenthalt in afghanischen al Qaeda-Trainingslager die entsprechende Radikalisierung erfahren habe und auch familiäre Verbindungen zum Jihad habe. Er ist ein Cousin der Frau von Khalid al Mihdhar, der als Teil der Muskeln mit American Airlines 77 ins Pentagon stürzte. Im Januar 2000 nahmen die beiden an dem erwähnten Treffen in Kuala Lumpur teil. (Vgl. Sageman, Marc: a.a.O., S. 110)

Irak-Krieg ebenfalls derartige Veteranen hervorbringen wird, die für islamistische Kreise eine den Afghanistan- oder Balkan-Veteranen vergleichbare Rolle spielen werden. Bisher sollen ca. 50 militante Islamisten alleine aus Deutschland in Richtung Irak aufgebrochen sein, um dort gegen die Besatzungsmächte zu kämpfen.⁹²

2.2.5 Die Legende⁹³

Der erfolgreiche Kampf der Mujaheddin gegen die Invasion der Sowjettruppen spielt auch eine entscheidende in der 5. Analyseebene – der Erzählung. Eine gute Erzählung ist in der Lage, in einem weitverzweigten Netzwerk Identität und ein Gefühl von Zusammengehörigkeit zu stiften. Die Erzählung definiert das „Wir“ und grenzt dieses „Wir“ gegenüber den Nicht-Netzwerk-Mitgliedern, also der feindlichen Umwelt, ab.⁹⁴ Gleichzeitig geht von einer gelungenen Erzählung ein Gründungsmythos aus, der die Entstehung des Netzwerks erklärt. Hieraus leiten sich auch Sinn und Mission des Netzwerks ab.

Der erfolgreiche Kampf gegen die Sowjets ist unzweifelhaft der Gründungsmythos für den islamistischen Terrorismus von Usama bin Laden. Nachdem es gelang, mit der Sowjetunion eine Weltmacht zu besiegen, wird der Kampf gegen die verbliebene Welt-

⁹² Vgl. International Herald Tribune: Al Qaeda's next target?, vom 4. Dezember 2004, aus Internetseite: www.iht.com; Entwicklungstendenzen der Internationalen Organisierten Kriminalität (IOK) und des internationalen Terrorismus (Islamismus)...; S. 295 ff.

⁹³ Diese 5. Ebene haben Ronfeldt und Arquilla (Ronfeldt, David and John Arquilla: What next for Networks and Netwars..., S. 311-361, aus Internetseite: www.rand.org/publications/MR/MR1382/MR1382-ch10.pdf und Ronfeldt, David and John Arquilla: Networks, Netwars, and the Future of Conflict, aus: FirstMonday, 2001b, aus Internetseite: http://www.firstmonday.org/issues/issue6_10/ronfeldt/) in ihren neueren Arbeiten neu in ihr Netwar-Konzept eingefügt. Ältere Arbeiten gingen von vier Analyseebenen aus. Im Englischen heißt diese Ebene „Story“.

⁹⁴ Vgl. Kuhlmann, Axel: a.a.O., S. 104 f

macht ebenso erfolgreich sein; auf diese Kurzformel lässt sich der Gründungsmythos von al Qaeda reduzieren. Dass ein solcher Gründungsmythos verkürzend oder auch verfälschend ist, zeigt sich unter anderem in der Tatsache, dass der Kampf der Mujaheddin gegen die Sowjets erst dann Erfolge verzeichnete, als amerikanische Stinger-Raketen ins Spiel kamen. Dass die arabischen Freiwilligen in Afghanistan am Kampfgeschehen keine große Rolle hatten, wird ebenfalls ignoriert.⁹⁵

2.2.6 Transnationalität

Die transnationale Komponente des islamistischen Terrorismus wurde bereits mehrmals erwähnt. Diese Komponente ist im Netwar-Konzept nicht explizit vorgesehen, sondern wird eher stillschweigend vorausgesetzt. Gerade mit Blick auf die Bekämpfungsstrategien spielt sie jedoch eine derart bedeutsame Rolle, dass sie an dieser Stelle eigens dargestellt werden soll.

Das Netzwerk des islamistischen Terrorismus hat eine globale Reichweite. Ein Blick auf die Anschlagsorte zeigt dies. Mit Ausnahme von Australien und Lateinamerika gab es bereits auf allen Kontinenten Anschläge, die dem islamistischen Terrorismus zugeordnet werden. Auch wenn es in Australien selbst noch keine Anschläge gegeben hat, gab es mit den Anschlägen auf Bali 2002 und dem Anschlag auf die australische Botschaft in Jakarta im September 2004 schon mehrmals Anschläge, die sich gegen Australien richteten. Australien wurde darüber hinaus auch schon mehrmals in al Qaeda-Statement erwähnt.⁹⁶ Lateinamerika soll von islamistischen und anderen Terroristen als Rückzugs- und Durch-

⁹⁵ Vgl. Bergen, Peter: a.a.O., S. 50 ff.; Anonymous: Through our Enemies's Eyes..., S. 89 ff.; Burke, Jason: Al Qaeda. Casting a shadow of Terror..., S. 54 ff.

⁹⁶ Vgl. Guardian: Al-Qaida tape calls for more attacks, vom 22. Mai 2003, aus Internetseite: www.guardianunlimited.co.uk und BBC 'Bin Laden' messages: Full text, vom 18. Oktober 2003, aus Internetseite: <http://news.bbc.co.uk>

gangsraum benutzt werden.⁹⁷ Die Zellen in den verschiedenen Ländern sind entsprechend dem Matrix-Netzwerk untereinander vernetzt. Dies zeigt das Beispiel islamistischer Terrorzellen in Europa, die untereinander in Kontakt stehen und sich gegenseitig unterstützen.⁹⁸

Dass die verschiedenen Zellen nicht nur untereinander vernetzt sind, sondern auch einzelne Aktivisten hochgradig mobil sind, zeigt das Beispiel von Rabei Osman al-Sayed Ahmed, dem mutmaßlichen Drahtziehers der Anschläge von Madrid im März 2004. Mindestens zwei Jahre hielt er sich vor den Anschlägen vom 11. September 2001 in Deutschland auf, im Juni 2004 wurde er in Mailand festgenommen.⁹⁹

Zur Vorbereitung ihrer Anschläge waren auch die Attentäter der Anschläge vom 11. September 2001 weltweit unterwegs. Die Attentäter aus Hamburg waren in Afghanistan in Ausbildungslagern, im Januar 2000 fand ein Treffen von al Qaeda-Terroristen in Kuala Lumpur statt, an dem Ramzi Binalshibh und weitere Attentäter dieser Anschläge teilnahmen.¹⁰⁰ Im Juli 2001 fand ein letztes Vorbereitungstreffen in Spanien statt, an dem unter anderem Ramzi

⁹⁷ Vgl. Stern, Jessica: The Protean Enemy, in: Foreign Affairs Volume 82, No. 4, July/August 2003b, S. 27-40, S. 32 f.

⁹⁸ Vgl. Die Zeit: Der Prediger und die frommen Killer, vom 29. August 2002, aus Internetseite www.zeit.de und The Observer: Terror cells regroup - and now their target is Europe, vom 11. Januar 2004, aus Internetseite: www.guardianunlimited.co.uk

⁹⁹ Vgl. Spiegel Online: Polizei fasst Drahtzieher der Madrid-Anschläge, vom 8. Juni 2004, aus Internetseite: www.spiegel.de sowie Spiegel Online: Teutonisch angehaucht, vom 14. Juni 2004, aus Internetseite: www.spiegel.de

¹⁰⁰ Vgl. National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, a.a.O., S. 156 ff.; Fouda, Yosri and Nick Fielding: a.a.O., S. 129f. und Schröm, Oliver, Dirk Laabs: Tödliche Fehler. Das Versagen von Politik und Geheimdiensten im Umfeld des 11. September, Berlin, 2003, S. 9 ff.

Binalshibh und Mohamed Atta teilnahmen.¹⁰¹ Diese hohe Mobilität zeigt einerseits, dass dieses Personenspektrum in der Lage ist, durch das Ausweichen in andere Kontinente Polizeien und Nachrichtendiensten, die auf nationaler Ebene agieren, zu entgehen. Über diese weltweiten Treffen findet auch eine Vernetzung der operativen Akteure statt. So nahmen an dem Treffen in Kuala Lumpur auch zwei Personen teil, die in den Anschlag auf die USS Cole im Oktober 2000 verwickelt sind.

Mit ihrer durch und durch globalen Ausrichtung kommen die Mujaheddin daher auch dem nahe, was der britische Soziologe Martin Albrow als globale Manager bezeichnet. Er subsumiert unter diesem Begriff alle Personen, die in einem globalisierten Umfeld tätig sind und sich von anderen dadurch unterscheiden, dass sie gemeinsame Perspektiven und praktische Erfahrungen herausbilden und teilen.¹⁰²

3. Die Bekämpfung terroristischer Netzwerkstrukturen

Das Netwar-Konzept versteht sich nicht alleine als Werkzeug zur Analyse von Netzwerken, sondern skizziert auch, wie derartigen Netzwerken begegnet werden kann. Als Richtlinie formulieren Arquilla und Ronfeldt:

“Governments that would defend against netwar may have to adopt organizational designs and strategies like those of their adversaries. This does not mean mirroring the adversary, but rather learning to draw on the same design principles of network forms in the information age. These principles depend to

¹⁰¹ Vgl. National Commission on Terrorist Attacks upon the United States: a.a.O., S. 243 ff.; Fouda, Yosri and Nick Fielding: a.a.O., S. 137

¹⁰² Vgl. Albrow, Martin: Abschied vom Nationalstaat, Frankfurt, 1998, S. 194 ff.

*some extent upon technological innovation, but mainly on a willingness to innovate organizationally and doctrinally, and by building new mechanisms for interagency and multijurisdictional cooperation.*¹⁰³

Zusammengefasst lautet ihre Empfehlung zur Bekämpfung von Netzwerken: *„It takes networks to fight networks.*“¹⁰⁴

Diese Empfehlung leiten sie aus ihrer These ab, dass hierarchische Organisationsgebilde Netzwerken gegenüber strukturelle Nachteile haben. Hierarchische Organisationen sind in aller Regel weniger flexibel und anpassungsfähig als Netzwerke, darüber hinaus arbeiten und denken Hierarchien oftmals zu sehr in der vertikalen anstatt in der horizontalen. Dadurch wird insbesondere die Weitergabe von Informationen erheblich schwieriger. Hierarchien sind weiterhin oftmals zu sehr ihren organisationsspezifischen Interessen verhaftet, die bisweilen in eklatantem Widerspruch zu übergeordneten Zielen stehen können.

Unter organisatorischen Gesichtspunkten ist es daher aus Sicht von Arquilla und Ronfeldt am wichtigsten, ein Netzwerk zur Terrorismusbekämpfung zu schaffen. An diesem Netzwerk sind alle Institutionen zu beteiligen, die zur Terrorismusbekämpfung beitragen: *„Efforts at counternetwar should be grounded in interagency operation (a variant of ‚jointness‘).*“¹⁰⁵

Die fünf Analyse-Ebenen wenden Arquilla und Ronfeldt nicht nur an, um Netzwerk-Akteure zu analysieren, sondern leiten aus diesen fünf Ebenen auch Empfehlungen zur Errichtung eines Counterterrorism-Netzwerks ab.

Auf der organisatorischen Ebene geht es um die Optimierung von hierarchischen und netzwerkartigen Formen der Kooperation zwischen Behörden und anderen Institutionen. Außer Frage steht da-

¹⁰³ Arquilla, John and David Ronfeldt: Arquilla, John and David Ronfeldt: *The Advent of Netwar (Revisited)*..., S. 15

¹⁰⁴ Vgl. ebd.; Hervorhebung im Original

¹⁰⁵ Arquilla, John, David Ronfeldt: *The Advent of Netwar*..., S. 85

bei der Notwendigkeit hierarchischer Strukturen; verschiedenen Hierarchien müssen jedoch in der Lage sein, miteinander zu kooperieren. Besondere Bedeutung kommt deshalb einer Koordination innerhalb des Netzwerkes zu, die in der Lage ist, Informationen aus den verschiedensten Teilen des Netzwerkes zu einem gemeinsamen Bild zusammenzufügen und daraus entsprechende Schlüsse ziehen kann.

Auf der strategischen und taktischen Ebene ist es die vorrangige Aufgabe, die verschiedensten Netzwerkakteure zum gemeinsamen Handeln zu befähigen. In der Vergangenheit mangelte es oftmals schon an der Bereitschaft der in netzwerkartigen Strukturen eingesetzten Akteuren. Diese fühlten sich oftmals nicht gemeinsamen Zielen, sondern primär den partikularen Interessen und Zielen ihrer ‚Heimatbehörde‘ verpflichtet¹⁰⁶

Der technologisch wichtigste Aspekt ist die Einrichtung eines Kommunikations- und Informationssystems, das es gestattet, Informationen so innerhalb des Netzwerkes zu steuern, dass sie zeitnah allen relevanten Gliedern innerhalb des Netzwerkes vorliegen. Informationen von verschiedensten Netzwerkteilen müssen so verbunden werden können, dass aus zahlreichen unverbundenen Erkenntnissen ein gemeinsames Lagebild entstehen kann. Das prominenteste Beispiel, wo dies nicht funktioniert hat, sind die zahlreichen Hinweise auf die Anschläge des 11. Septembers, die nicht zusammengeführt wurden.

Auf der sozialen Ebene ist es die vorrangige Aufgabe, neues Personal zu rekrutieren und auszubilden, das zum netzwerkartigen Agieren willens und in der Lage ist. Eine besondere Rolle kommt dem Umgang mit Informationen zu, da Wissen im Informations-

¹⁰⁶ Vgl. zu den Problemen in der Kooperation verschiedener Sicherheitsbehörden z.B. Anonymous: Imperial Hubris, S. 191, Schröm, Oliver, Dirk Laabs: a.a.O., S. 31 und Der Spiegel: Bruderkrieg der Spione, vom 3. Januar 2005, S. 92-94, S. 93 f.; Ein ebenfalls nicht zu unterschätzendes Hindernis ist der Glaube, dass Abordnungen zu anderen Behörden der eigenen Karriere schaden

zeitalter zunehmend zu einem eigenständigen Machtfaktor wird.¹⁰⁷ Nötig ist z. B. die Fähigkeit wichtige von unwichtigen Informationen zu unterscheiden.

3.1 Die deutsche Sicherheitsarchitektur

Bevor hier ein idealtypisches Netzwerk dargestellt wird, dass den oben aufgezeigten Erfordernissen entspricht, soll zuerst einmal der Blick auf die gegenwärtige bundesdeutsche Sicherheitsarchitektur gerichtet werden.

Mit der Herstellung und Aufrechterhaltung von Sicherheit in im engeren Sinne¹⁰⁸ sind in Deutschland drei Typen von Institutionen betraut, die unterschiedliche Aufgaben erfüllen, unterschiedliche Handlungsmodalitäten haben und sich in unterschiedlichen rechtlichen Rahmen bewegen.

Militär: Die Hauptaufgabe der Bundeswehr besteht im Schutz vor auswärtigen Angriffen von fremden Mächten auf das Territorium der Bundesrepublik. Die zunehmenden Auslandseinsätze der Bundeswehr, auch im Rahmen der Terrorismus-Bekämpfung (Enduring Freedom) ändern hieran ebenso wenig wie das mittlerweile verabschiedete Luftsicherheitsgesetz, dem zufolge der Bundesminister der Verteidigung den Abschuss von entführten Flugzeugen anordnen kann, wenn ein Szenario wie am 11. September 2001 droht.

Polizei: Die Hauptaufgabe der Polizei ist die Verfolgung und Aufklärung begangener Straftaten und die Herstellung der öffentlichen Sicherheit im Inneren. Während die Strafverfolgung durchweg repressiv ist, ist die Polizei zur Herstellung der öffentlichen Sicherheit auch präventiv tätig.

¹⁰⁷ Vgl. Arquilla, John, David Ronfeldt: The Advent of Netwar..., S. 89 f.

¹⁰⁸ Als Sicherheit im engeren Sinne wird die Abwehr von Gefahren verstanden, von denen tatsächliche Schäden für Personen oder für den Bestand des Bundes oder der Bundesländer ausgehen können. Zu einem erweiterten Sicherheitsbegriff müsste z. B. auch der soziale Friede sowie der Erhalt der natürlichen Ressourcen gezählt werden müssen.

Nachrichtendienste: Der Bundesnachrichtendienst (BND) als Auslandsnachrichtendienst handelt ebenso als Frühwarnsystem wie die Verfassungsschutzbehörden im Inneren. Kennzeichen des nachrichtendienstlichen Handelns ist das verdeckte Agieren in sicherheitsgefährdenden Kreisen, bevor es zu tatsächlichen sicherheitsgefährdenden Aktivitäten kommt.¹⁰⁹

Im weiteren Verlauf ist vor allem das Wechselspiel von Polizei und Nachrichtendiensten, von Interesse. Der organisatorische Aufbau dieser Behörden ist jeweils durch die föderale Struktur der Bundesrepublik geprägt.

3.1.1 Die Polizei

Grundsätzlich sind die Länder für die Verbrechensbekämpfung zuständig, auch bei der Terrorismusbekämpfung. Ausgeführt werden die entsprechenden Ermittlungen von den Staatsschutzabteilungen der Länder bzw. von der Staatsschutzabteilung im BKA. Es gibt in Deutschland also 16 Länderpolizeien und das Bundeskriminalamt, die originär mit der Terrorismusbekämpfung betraut sind.

Die polizeiliche Terrorismusbekämpfung erfolgt auf zwei Ebenen. Einerseits repressiv als Ermittlung nachdem bestimmte Straftatbestände eingetreten sind. Im äußersten Fall sind dies Ermittlungen nach einem erfolgten Anschlag. Darüber hinaus versucht die Polizei durch präventive Maßnahmen, das Eintreten derartiger Ereignisse im Vorfeld zu Verhindern. Hierzu haben die Länder zahlreiche präventive Befugnisse.¹¹⁰ Da der Generalbundesanwalt zur Durchführung von Ermittlungsverfahren mit terroristischem Hintergrund gewöhnlich das BKA beauftragt, sind die Länder überwie-

¹⁰⁹ Vgl. Gusy, Christoph: Die Vernetzung innerer und äußerer Sicherheitsinstitutionen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit, Wiesbaden, 2004, S. 197-221, S. 198 f.

¹¹⁰ Ein Beispiel für eine präventive Maßnahme zur Gefahrenabwehr ist z.B. die nach dem 11. September 2001 durchgeführte Rasterfahndung.

gend im Bereich der Prävention tätig.¹¹¹ Das BKA hat dagegen keine präventive Ermittlungskompetenzen.

Die Polizei arbeitet nach dem Legalitätsprinzip, demzufolge müssen von Amts wegen bekannte Straftaten verfolgt werden. Im Rahmen von Ermittlungen ist die Polizei mit der Aufklärung einzelner Straftaten und der Zuordnung dieser Straftaten zu einzelnen Tatverdächtigen beschäftigt. Letztlich bleibt die Strafverfolgung also auf den Einzelfall bezogen.¹¹²

Im Rahmen des Ausbaus der Polizeibefugnisse zur präventiven Gefahrenabwehr darf die Polizei dagegen schon dann tätig werden, wenn aufgrund allgemeiner Erfahrungswerte von künftigen Straftaten auszugehen ist.¹¹³ Als Aufklärungsmittel steht der Polizei dazu seit 1990 das gesamte Spektrum nachrichtendienstlicher Mittel inklusive der Führung von menschlichen Quellen zur Verfügung. Die Polizei hat damit „Vorfeldbefugnisse erworben, die zu einer deutlichen Erweiterung ihrer Tätigkeit in das bisher ausschließlich den Verfassungsschutzbehörden vorbehaltene Aufgabenfeld [...] geführt haben.“¹¹⁴

¹¹¹ Vgl. Klink, Manfred: Innere Sicherheit – nationale und internationale Strategien zur polizeilichen Bekämpfung des Terrorismus, in: Frank, Hans, Kai Hirschmann: Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung, Berlin, 2002, S. 359-380, S. 365 ff.

¹¹² Vgl. Albert, Helmut: Gedanken zum Verhältnis von Polizei und Verfassungsschutz, in: Bundesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.): Bundesamt für Verfassungsschutz. 50 Jahre im Dienst der inneren Sicherheit, Köln, 2000, S. 85-100, S. 87

¹¹³ Vgl. ebd., S. 93

¹¹⁴ Ebd., S. 94 sowie Die Zeit: Von Polizisten und anderen Spionen, vom 23. September 2004, aus Internetseite www.zeit.de und Korte, Guido: Die Informationsgewinnung der Nachrichtendienste mit nachrichtendienstlichen Mitteln. Rechtliche Grenzen und Möglichkeiten der Informationsbeschaffung durch die Verfassungsschutzbehörden, in: Korte, Guido, Manfred Zoller (Hrsg.): Informa-

Durch die zunehmende Verbindung von islamistischem Terrorismus und Organisierter Kriminalität¹¹⁵ haben die speziell damit befassten Polizeibehörden, der Bundesgrenzschutz (BGS) und das Zollkriminalamt (ZKA), Berührungspunkte zum islamistischen Milieu.

3.1.2 Die Nachrichtendienste

In der Bundesrepublik gibt es insgesamt 19 Nachrichtendienste. Als Auslandsnachrichtendienst agiert der BND, im Inneren agieren die 16 Verfassungsschutzbehörden der Länder, das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) sowie der Militärische Abschirmdienst (MAD)¹¹⁶.

Das BfV sowie die Verfassungsschutzämter der Länder sind jeweils unabhängige Behörden, aber schon § 1 des Bundesverfassungsschutzgesetzes schreibt vor, dass Bundes- und Landesämter zur Zusammenarbeit verpflichtet sind und dass die Zusammenarbeit auch in gegenseitiger Unterstützung und Hilfeleistung besteht.¹¹⁷

In einer Selbstdarstellung schreibt das BfV, dass es 60 Prozent seiner Informationen aus öffentlich zugänglichen Quellen bezieht, weitere 20 Prozent der Informationen stammen von anderen Behör-

tionsgewinnung mit nachrichtendienstlichen Mitteln, Beiträge zur Inneren Sicherheit, Band 16, Brühl, 2001, S. 35-87, S. 62 ff.

¹¹⁵ Vgl. Bossert, Oliver, Guido Korte: a.a.O., S. 273 ff.; Der Bundesgrenzschutz ist durch den Einsatz von bewaffneten Luftsicherheitsbegleitern und potentielle Einsätze der GSG 9 unmittelbar in die Terrorismusbekämpfung involviert, ist der BGS auch durch Schleusungsaktivitäten beim Grenzschutz in die Terrorismusbekämpfung eingebunden.

¹¹⁶ Zum Schutz der Auslandseinsätze der Bundeswehr darf der MAD mittlerweile auch im Ausland aktiv werden.

¹¹⁷ Vgl. § 1 Abs. 2 sowie § 1 Abs. 3 des Bundesverfassungsschutzgesetzes

den.¹¹⁸ Die verbleibenden 20 Prozent an Informationen gewinnt das BfV durch nachrichtendienstliches und damit verdecktes Arbeiten. Hierzu gehören vor allem Observationen, Bild- und Tonaufzeichnungen (vor allem Telefonabhörmassnahmen) sowie der Einsatz von menschlichen Quellen in den Beobachtungsobjekten.¹¹⁹ Das Ziel der Informationssammlung und -analyse besteht darin, durch das Zusammenführen verschiedenster Informationen umfassenden Lageeinschätzungen abgeben zu können und frühzeitig vor gefährdenden Entwicklungen zu warnen. Das Produkt der zusammengeführten und abschließend analysierten offenen und verdeckt erhobenen Informationen mit daraus resultierenden Handlungsempfehlungen wird als Intelligence bezeichnet.¹²⁰

Insbesondere bei Gruppierungen, die im verborgenen agieren, sind nachrichtendienstliche Erkenntnisse oftmals die einzigen Erkenntnisse, die überhaupt gewonnen werden können. Das wichtigste nachrichtendienstliche Mittel ist, soweit verfügbar, zweifelsohne die menschliche Quelle.¹²¹ Menschliche Quellen und die daraus resul-

¹¹⁸ Bundesamt für Verfassungsschutz: Aufgaben – Befugnisse – Grenzen, Köln, 2002, S. 72

¹¹⁹ Vgl. ebd., S. 73 sowie Korte, Guido: Die Informationsgewinnung der Nachrichtendienste mit nachrichtendienstlichen Mitteln..., S. 41

¹²⁰ Vgl. Zoller, Manfred: Offene und geheime Informationsgewinnung. Komplementarität oder Redundanz? in: Zoller, Manfred, Guido Korte (Hrsg.): Nachrichtendienste in der Informationsgesellschaft. Zur Neubestimmung des nachrichtendienstlichen Aufgabenspektrums am Beispiel internationaler Terrorismus und Proliferation, Beiträge zur Inneren Sicherheit, Band 12, Brühl, 2000, S. 15-30, S. 23 ff.

¹²¹ Vgl. z.B. Korte, Guido: Die Informationsgewinnung der Nachrichtendienste mit nachrichtendienstlichen Mitteln..., S. 87 ff., Keegan, John: Intelligence in War, London, 2003, S. 361 ff. und Betts, Richard K.: Intelligence Test. The Limits of Prevention, in: Hoge, James F. and Gideon Rose (ed.): How did this Happen? Terrorism and the New War, New York, 2001, S. 145-161, S. 148 sowie Rudner, Martin: Hunters and Gatherers: The Intelligence Coalition

tierenden Informationen sind kein Selbstzweck, es ist jedoch insbesondere mit Blick auf die Schwierigkeiten, überhaupt Quellen zu werben und des Risikos, dem Quellen ausgesetzt sind, verständlich, dass der Schutz der Quellen für Nachrichtendienste ein nicht zu unterschätzendes Gut ist.

Hiermit erklärt sich auch das Opportunitätsprinzip, nach dem der Verfassungsschutz agiert, im Gegensatz zur der dem Legalitätsprinzip verpflichteten Polizei. Von einigen Katalogstraftaten abgesehen liegt es dem Opportunitätsprinzip zufolge im Ermessen des Verfassungsschutzes, ob festgestellte Straftaten zur Anzeige gebracht werden. Der Grund liegt in dem langfristig angelegten Beobachtungsauftrag des Nachrichtendienstes. Würde jedes noch so geringfügige Vergehen eines Beobachtungsobjektes zur Anzeige gebracht werden, wäre die Nachrichtenquelle und somit auch der Erfolg einer Beobachtung massiv gefährdet.

Im Rahmen der Sicherheitspakete wurden die Befugnisse des BfV und durch entsprechende Gesetzesänderungen auf Länderebene auch die Kompetenzen der Landesämter für Verfassungsschutz erweitert. Die Kompetenzausweitungen betreffen insbesondere Finanzermittlungen und die Befugnisse, Auskünfte von Behörden und sonstigen Dritten einzuholen. Die erweiterten Kompetenzen haben vor allem die Funktion, zusätzliche Hintergrunderkenntnisse über nachrichtendienstlich relevante Zielpersonen einzuholen.

3.1.3 Weitere Akteure in der Sicherheitsarchitektur

Mit der Bekämpfung des Terrorismus sind jedoch nicht nur Polizei und Nachrichtendienste betraut, auch weitere Akteure haben entscheidende Funktionen.

Der Generalbundesanwalt

Die Staatsanwaltschaft leitet Strafverfahren ein und führt diese durch. Zuständig für Ermittlungsverfahren im Bereich der Terroris-

musbekämpfung ist der Generalbundesanwalt (GBA). Obwohl die Strafverfolgung repressiv angelegt ist, steht mit § 129 a StGB (Bildung terroristischer Vereinigung im Inland) und §129 b StGB (Bildung terroristischer Vereinigung mit Bezug auf Deutschland) ein präventives Instrument zur Verfügung, da nicht erst terroristische Straftaten, sondern schon die Bildung von Vereinigungen mit dem Ziel terroristischer Anschläge strafbar sind.

Der GBA ist auf die Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden und Nachrichtendiensten angewiesen. Leitet der GBA ein Strafverfahren ein, betraut er eine Polizeibehörde, gewöhnlich das BKA, mit den zuständigen Ermittlungen. Der GBA ordnet darüber hinaus Durchsuchungen und Festnahmen an. Verfassungsschutz und Bundesnachrichtendienst steuern ihre nachrichtendienstlichen Erkenntnisse bei.¹²²

Ausländer-, Asyl- und Meldebehörden sowie Visa-Vergabe

Der beste Schutz vor ausländischen Terroristen besteht zweifelsohne, sie gar nicht erst ins Land hinein zu lassen. Die US-Einwanderungsbehörde INS (Immigration and Naturalization Service) führt z.B. eine ‚Terror Watchlist‘; Personen auf dieser Liste wird die Einreise in die USA verweigert. Ein Attentäter der Anschläge vom 11. September war der CIA schon vor dem oben erwähnten Treffen von hochrangigen al Qaeda-Personen in Kuala Lumpur im Januar 2000 bekannt, Khalid al Mihdhar wurde auch als Teilnehmer an diesem Treffen identifiziert. Allerdings informierte die CIA die INS erst am 21. August 2001, dass Khalid al Mihdhar und ein weiterer Teilnehmer dieses Treffens auf die ‚Terror Watchlist‘ gesetzt werden sollten. Beide hielten sich damals allerdings schon, wie die INS der CIA mitteilte, seit langem in den USA. Sie waren legal unter ihrem eigenen Namen eingereist.¹²³ Für die Un-

¹²² Vgl. Wache, Volkhard: Die Strafverfolgung islamistischer Terroristen, in: Hirschmann, Kai, Christian Leggemann (Hrsg.): Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berlin, 2003, S. 143-152, S. 144 ff.

¹²³ Vgl. Die Zeit: Tödliche Fehler, vom 2. Oktober 2002, aus Internetseite www.zeit.de; Benjamin, Daniel, Steve Simon: a.a.O.; The

tersuchungskommission der Anschläge vom 11. September hätte diese nicht verhinderte Einreise eine der Gelegenheiten sein können, um die Anschläge zu verhindern.¹²⁴

Soweit sich islamistische Terroristen mit nicht-deutschem Pass nicht illegal in der Bundesrepublik aufhalten, müssen sie über eine Aufenthaltsgenehmigung verfügen. Das Beispiel Ramzi Binalshibh zeigt, welche Probleme die legale Einreise in die Bundesrepublik bereiten kann, zeigt aber auch, wie diese Probleme umgangen werden.¹²⁵

Allerdings sind die oftmals propagierten Ausweisungen von enttarneten Terroristen kein Allheilmittel im Kampf gegen den islamistischen Terrorismus. Einerseits erwirbt eine zunehmende Zahl von Personen aus diesem Spektrum die deutsche Staatsangehörigkeit, Mohammed Haydar Zammar¹²⁶ und Said Bahaji¹²⁷ sind zwei promi-

New York Times: C.I.A. Was Tracking Hijacker Months Earlier Than It Had Said, vom 3. Juni 2002, aus Internetseite: www.nytimes.com; National Commission on Terrorist Attacks upon the United States: a.a.O., S. 266 ff. & 353 ff.

¹²⁴ National Commission on Terrorist Attacks upon the United States: a.a.O., S. 354

¹²⁵ Ramzi Binalshibh beantragte 1995 in Visa für die USA, der Antrag wurde jedoch abgelehnt. Danach stellte er unter dem Namen Ramzi Mohamed Abdullah Omar einen Asylantrag in Hamburg, der 1997 abgelehnt wurde. Vom Jemen aus reiste er im Dezember 1997 als Student erneut nach Deutschland ein, diesmal mit seinem richtigen Namen. Als Ramzi Mohamed Abdullah Omar wurde er 1998 nach seinem abgelehnten Asylantrag zur Fahnung ausgewiesen. Mehrmals reiste er von Hamburg aus ins Ausland, unter anderem über Pakistan nach Afghanistan. Visa-Anträge von ihm in die USA ab 2000 unter seinem eigenen Namen und unter anderen Namen wurden jeweils abgelehnt. (Vgl. Fouda, Yosri and Nick Fielding: a.a.O., S. 73 ff. & 132 sowie National Commission on Terrorist Attacks upon the United States: a.a.O., S. 161 & 168)

¹²⁶ Mohammed Haydar Zammar, der bei der Rekrutierung der Hamburger Zelle um Mohamed Atta eine nicht zu unterschätzende Rol-

nente Beispiele. Darüber hinaus rücken Konvertiten ins Blickfeld der Sicherheitsbehörden.¹²⁸ Der Fall des ‚Kalifen von Köln‘ illustrierte die Probleme deutscher Behörden, entsprechende Personen abzuschieben.

Die Melde- und Ausländerbehörden sind allerdings nicht nur eine unerlässliche Informationsquelle für Polizei und Verfassungsschutz, sondern können bei Verdachtsmomenten auch von sich aus Polizei oder Verfassungsschutz informieren.¹²⁹

Finanzkontrolle

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 galt die Bekämpfung der Finanzquellen als ein erfolgversprechender Weg, Ter-

le spielte, hat neben der syrischen auch die deutsche Staatsangehörigkeit. (Vgl. auch mit Blick auf die juristischen Konsequenzen: Spiegel Online: Attas Führungsoffizier in US-Haft? vom 12. Juni 2002, aus Internetseite: www.spiegel.de)

¹²⁷ Der Deutsch-Marokkaner Said Bahaji, einer der engsten Unterstützer der Hamburger Zelle, hatte bei der Bundeswehr seinen Wehrdienst abgeleistet. (Vgl. Spiegel Online: Der verlorene Said, vom 14. Januar 2002, aus Internetseite: www.spiegel.de)

¹²⁸ Vgl. Landesamt für Verfassungsschutz Baden-Württemberg: Islamismus, Stuttgart, 2004, S. 43 f. Einer der bekanntesten islamistischen Konvertiten in Deutschland ist Christian Ganczarski alias Abu Ibrahim aus Duisburg, der 1½ Stunden vor dem Anschlag in Djerba am 11. April 2002 von dem Selbstmordattentäter angerufen und um seinen Befehl gebeten wurde. (Vgl. Thamm, Berndt Georg: Terrorbasis Deutschland, Kreuzlingen, München, 2004, S. 198 ff.; Süddeutsche Zeitung: Djerba-Attentäter: Ich brauche nur den Befehl, vom 18. April 2002, aus Internetseite: www.sueddeutsche.de; Spiegel Online: Der Frust der Fahnder, vom 7. Juni 2003, aus Internetseite: www.spiegel.de)

¹²⁹ Vgl. Die Zeit: Von Polizisten und anderen Spionen...; Erwähnt ist hier ein von den Landeskriminalämtern erstelltes Merkblatt, um Ausländerbehörden für Merkmale von potentiellen Terroristen zu sensibilisieren.

rorismus einzudämmen.¹³⁰ Eine Organisation wie al Qaeda lässt sich durch die Bekämpfung ihrer Finanzen nicht zerstören, William F. Wechsler verweist aber darauf, dass auch Al Capone wegen Steuerhinterziehung verurteilt werden konnte.¹³¹ Mit der Austrocknung der Finanzströme soll einerseits das Finanzvolumen von Terroristen minimiert werden, zum anderen werden hierdurch Kontaktprofile sichtbar, die auch zu im verborgenen agierenden Hintermännern führen.

Mit dieser Aufgabe sind die Strafverfolgungsbehörden (BKA, LKA, ZKA) und die Finanzverwaltungen des Bundes und der Länder betraut, die Nachrichtendienste haben mit den Sicherheitspaketen ebenfalls die Befugnis bekommen, Informationen über Kontobewegungen einzuholen.¹³² Während die neuen Befugnisse des Verfassungsschutzes vor allem dazu dienen, das Finanzgebaren von Zielpersonen aufzuklären, verfügen Polizei und Finanzverwaltungen durch die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität über langjährige Erfahrungen und Kompetenzen auf diesem Gebiet.

Legislative und Justiz

Die bisherige Darstellung bezog sich auf Organe der Exekutive. Akteure im Kampf gegen den Terrorismus sind aber auch die Legislative, die mit neuen Gesetzen den Handlungsrahmen der Exekutive verändert sowie die Justiz, die die Gesetze in Verfahren auslegt und entsprechend urteilt.

Das vielschichtige juristische Gerangel um die Ausweisung des Kalifen von Köln und die widersprüchlichen Urteile gegen Mounir al-Mottassadeq und Abdelghani Mzoudi,¹³³ zwei Mitglieder der so ge-

¹³⁰ Vgl. Wechsler, William F.: a.a.O., S. 129 ff.

¹³¹ Vgl. ebd., S. 135

¹³² Vgl. El-Samalouti, Peter: a.a.O., S. 218 ff. sowie Bundesministerium des Inneren: Nach dem 11. September 2001, Berlin, 2004, S. 228 f. und S. 240 ff.

¹³³ Mounir al-Mottassadeq wurde zu 15 Jahren Haft verurteilt. Nachdem im Verfahren gegen Abdelghani Mzoudi eine Zeugenaussa-

nannten Hamburger Zelle um Mohammed Atta zeigen, dass der gesetzliche Rahmen, in dem sich die Justiz bewegt, widersprüchlich ist oder die Justiz ihn widersprüchlich auslegt.

Ein besonderes Problem bei Gerichtsverfahren ist das Einbringen von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen und der Umgang mit in anderen Ländern inhaftierten oder flüchtigen Terroristen, die als Zeugen vor Gericht nicht zur Verfügung stehen. Nach Peter Morré hat sich das Einbringen von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen seit den 1970er Jahren erheblich erschwert.¹³⁴ Exemplarisch hierfür ist das Verfahren gegen Ihsan Garnaoui, der zu Beginn des Irak-Krieges 2003 in Berlin Anschläge geplant haben soll und vor allem durch Aussagen von Quellen des Berliner LKA belastet wird. Die Aussagen, die immerhin dazu führten, dass Utensilien zur Herstellung von Sprengstoff sichergestellt werden konnten, sollen für eine Verurteilung zu dünn sein.¹³⁵ Gerade dieses Beispiel zeigt auch, dass die Polizei beim Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel vor den gleichen Problemen steht wie die originären Nachrichtendienste.

Für die Legislative und die Spitzen der Exekutive gilt zudem, dass sie die Analyse ihrer Nachrichtendienste in ihren Entscheidungsfindungen berücksichtigen sollten. Verweigert sich die Politik als wichtigster Abnehmer den nachrichtendienstlichen Erkenntnissen

ge bekannt wurde, der zufolge die beiden nicht in die Anschlagpläne des 11. Septembers eingeweiht waren, wurde Mzoudi freigesprochen, der Haftbefehl gegen al-Mottassadeq wurde ausgesetzt. (Vgl. Thamm, Berndt-Georg: a.a.O., S. 119 ff.)

¹³⁴ Vgl. Morré, Peter: Statement: in: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Islamistischer Terrorismus – Eine Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft, Neuwied, Kriftel, 2002, S. 121-123, S. 122 f.

¹³⁵ Vgl. Berliner Zeitung: Handys und Schwefelsäure, vom 4. Mai 2004, aus Internetseite www.berlinonline.de; Berliner Zeitung: Berliner Islamistenprozess droht zu scheitern, vom 23. August 2004, aus Internetseite www.berlinonline.de4 sowie die tageszeitung: Das Geheimnis arabischer Wörter, vom 23. November 2004, aus Internetseite www.taz.de

oder werden nachrichtendienstliche Analysen solange nachbearbeitet, bis sie politisch opportun sind, ist die Arbeit von Nachrichtendiensten ohne Wert oder verkommt zum Selbstzweck. Der Begründungen der US-Regierung zum Angriff auf den Irak und ihr Zustandekommen sind hierzu ein mahnendes Beispiel.¹³⁶ Als positives Beispiel ist dagegen die Terrorismusbekämpfung in Frankreich zu nennen, da diese sich nach einem langjährigen Lernprozess weitgehend dem direkten Zugriff der Politik entzieht.¹³⁷

3.2 Kritik an der deutschen Sicherheitsarchitektur

Die Diskussion um Probleme der Terrorismusbekämpfung dreht sich üblicherweise um die Kompetenzen der Sicherheitsbehörden und um ihre materielle Ausstattung, das Zusammenspiel von Polizei und Verfassungsschutz und den föderalen Aufbau der deutschen Sicherheitsarchitektur.

3.2.1 Kompetenzen und Ausstattung

Der erste Diskussionspunkt sind die Kompetenzen der Sicherheitsbehörden. Im Mittelpunkt dieser Debatte steht die Initiativermittlungskompetenz für das BKA. Diese Kompetenz haben zwar die Landespolizeien zur Gefahrenabwehr, das BKA verfügt über eine solche Kompetenz jedoch nicht. In der politischen Diskussion wird diese Kompetenzerweiterung für das BKA vehement vom BKA selbst¹³⁸ und von Bundesinnenminister Otto Schily gefordert.¹³⁹

¹³⁶ Vgl. z.B. Woodward, Bob: Der Angriff. Plan of Attack, München, 2004, S. 225 ff. und 336

¹³⁷ Shapiro, Jeremy, Bénédicte Suzan: The French Experience in Counter-terrorism, in: Survival vol. 45 no. 1, Spring 2003, S. 67-98, S. 75 ff. sowie Die Zeit: Pfeifenraucher mit 357er Magnum, vom 8. Januar 2004, aus Internetseite: www.zeit.de

¹³⁸ Vgl. dpa: BKA beharrt auf vorbeugenden Terror-Ermittlungen, vom 4. November 2004, aus Internetseite: <http://de.news.yahoo.com/041104/3/4a4b7.html>

Diese Forderung wird ebenfalls erhoben von Eckart Werthebach,¹⁴⁰ dem ehemaligen BfV-Präsidenten und späteren Berliner Innensenator, und Klaus Jansen¹⁴¹ vom Bund Deutscher Kriminalbeamter.

Ebenfalls zur Frage der Kompetenzen gehören Fragen wie der Umgang mit personenbezogenen Daten. Eckart Werthebach kritisiert, dass Informationsdefizite häufig bei der Speicherung und Speicherdauer personenbezogener Erkenntnisse und den Zugriffsmöglichkeiten anderer Behörden entstehen.¹⁴² Eng verbunden mit den Speichermodalitäten, die gesetzlich geregelt sind, ist die diesbezügliche Ausstattung. Das ‚Nachrichtendienstliche Informationssystem‘ (NADIS)¹⁴³ der Verfassungsschutzämter wurde in den 1970er Jahren eingeführt und hat sich seitdem nicht weiter-

¹³⁹ Vgl. Berliner Zeitung: Schily fordert erweiterte BKA-Befugnisse, vom 3. November 2004, aus Internetseite www.berlinonline.de

¹⁴⁰ Vgl. Werthebach, Eckart: Idealtypische Organisation äußerer und innerer Sicherheit. Gutachten für die Task Force ‚Zukunft der Sicherheit‘, vorgelegt zur 3. Sitzung am 5. Juli 2002, aus Internetseite: www.bertelsmann-stiftung.de/medien/GutachtenWerthebach.pdf, S. 18 und Werthebach, Eckart: Deutsche Sicherheitsstrukturen im 21. Jahrhundert, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 44/2004, S. 5-13, S. 11

¹⁴¹ Vgl. Jansen, Klaus: Polizeiliche Terrorismusbekämpfung in der Praxis: eine kritische Auseinandersetzung, in: Hirschmann, Kai, Christian Leggemann (Hrsg.): Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berlin, 2003, S. 153-200, S. 184

¹⁴² Vgl. Werthebach, Eckart: Deutsche Sicherheitsstrukturen im 21. Jahrhundert...: S. 9

¹⁴³ Vgl. Albert, Helmut: Informationsverarbeitung durch Nachrichtendienste am Beispiel der Verfassungsschutzbehörden, in: Korte, Guido, Manfred Zoller (Hrsg.): Informationsgewinnung mit nachrichtendienstlichen Mitteln, Beiträge zur Inneren Sicherheit, Band 16, Brühl, 2001, S. 88-110, S. 108 und Der Spiegel: Der Traum vom deutschen FBI, vom 8. November 2004, S. 34-39, S. 39

entwickelt, die Versuche der Polizeibehörden, das Informationssystem INPOL zu ersetzen, scheiterten.¹⁴⁴

3.2.2 Das Trennungsgebot

Der zweite Streitpunkt bezieht sich auf das Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten. Auf eine Darstellung der historischen Entwicklung des Trennungsgebotes soll hier verzichtet,¹⁴⁵ statt dessen die Leitidee der Trennung zwischen Polizei und Nachrichtendiensten erläutert werden. Die Aufgabe der Polizei, wie bereits dargestellt, ist die Verfolgung von Straftaten. Der Verfassungsschutz setzt mit der Beobachtung extremistischer Bestrebungen bereits da an, wo noch keine Straftat erfolgt ist. Das Trennungsgebot besagt, dass Verfassungsschutzbehörden keiner Polizeibehörde angegliedert werden dürfen und auch keine Polizeidienststelle dem Verfassungsschutz angegliedert sein darf.¹⁴⁶ Dieses organisatorische Trennungsgebot bedeutet, dass dem Verfassungsschutz als Nachrichtendienst keine polizeilichen Zwangsbefugnisse zustehen. Im Umkehrschluss soll der Polizei damit die Anwendung nachrichtendienstlicher Methoden verwehrt werden.¹⁴⁷

144 Vgl. Dietl, Wilhelm: Das Informationssystem der deutschen Polizei, in: Hirschmann, Kai, Christian Leggemann (Hrsg.): Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berlin, 2003, S. 191-200, S. 191 ff.

145 Siehe statt dessen: Korte, Guido: Die Informationsgewinnung der Nachrichtendienste mit nachrichtendienstlichen Mitteln..., S. 55 ff. und Nehm, Kay: Das nachrichtendienstrechtliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur, in: In: Neue juristische Wochenschrift, Heft 46, 2004, S. 3289 - 3295

146 Vgl. Korte, Guido: Die Informationsgewinnung der Nachrichtendienste mit nachrichtendienstlichen Mitteln..., S. 5 ff.

147 Vgl. Albert, Helmut: Gedanken zum Verhältnis von Polizei und Verfassungsschutz..., S. 95

Das Trennungsgebot ist jedoch kein Kooperationsverbot.¹⁴⁸ Die folgende Aussage von Berndt Georg Thamm, der das Trennungsgebot für unzeitgemäß hält, zeigt, dass der Unterschied zwischen Trennungsgebot und Kooperationsverbot von den Gegnern des Trennungsgebotes übersehen wird und statt dessen polemisch argumentiert wird:

*„Ein Trennungsgebot hingegen ist nicht nur hinderlich bei der Realisierung eines neuen Bekämpfungskonzeptes, es kann bei (nationaler) Beibehaltung selbst zur Gefahr in einer internationalen Gefahrenabwehr werden.“*¹⁴⁹

Ein wichtiger Aspekt des Trennungsgebotes wird von dieser Argumentation übersehen. Polizei und Verfassungsschutz sind organisatorisch voneinander getrennt und haben unterschiedliche Aufgaben. Sie nähern sich in der Terrorismusabwehr oftmals mit verschiedenen Blickwinkeln dem gleichen Objekt an. Dies bedingt geradezu, dass Polizei und Verfassungsschutz Informationen austauschen, Absprachen treffen über operative Maßnahmen, dass sie also kooperieren. Gerade im Verhältnis zwischen Polizei und Verfassungsschutz gilt deshalb: „Nur wer getrennt ist, kann zusammenarbeiten.“¹⁵⁰

Eine andere Frage ist dagegen, wie das Trennungsgebot praktisch umgesetzt wird. Relevant ist diese Frage unter funktionalen Gesichtspunkten auch deshalb, weil, wie bereits dargestellt, die Polizei zunehmend nachrichtendienstliche Mittel selbst einsetzt und die Grenze zwischen Polizei und Nachrichtendienst auch deshalb zunehmend diffus wird.

148 Vgl. Nehm, Kay: a.a.O., S. 3292 ff.

149 Thamm, Berndt Georg: Ist das Trennungsgebot noch aktuell?, in: Hirschmann, Kai, Christian Leggemann (Hrsg.): Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berlin, 2003, S. 235-250, S. 250

150 Gusy, Christoph: a.a.O., S. 201, vgl. auch Nehm, Kay: a.a.O., S. 3293

Eine zentrale Datei von Polizei und Verfassungsschutz über terroristische Gewalttäter,¹⁵¹ wie sie eingerichtet werden soll, schon als Verletzung des Trennungsgebotes auffasst, hält dagegen das Trennungsgebot für ein Kooperationsverbot.¹⁵² Denn gerade am Beispiel der Anschläge vom 11. September zeigt sich, wie wichtig der Austausch von Informationen zwischen Polizei, Nachrichtendiensten und weiteren Akteuren ist.

Ein internationaler Vergleich ergibt zudem, dass die meisten westlichen Demokratien über von der Polizei organisatorisch getrennte Inlandsnachrichtendienste verfügen. In einer vergleichenden Analyse der dementsprechenden Sicherheitsarchitekturen von Großbritannien, Frankreich, Kanada und Australien mit der US-amerikanischen kommen Peter Chalk und William Rosenau zu dem Ergebnis, dass

„all four countries vest domestic counterterrorism intelligence into the hands of dedicated agencies that have no functional law enforcement powers of arrest or detention. This has ensured the emergence of bureaus that are able to devote all their resources to preemptive information gathering, rather than the type of case-oriented investigations that necessarily characterize police-based intelligence units. Moreover, it has allowed for long-term surveillance of terrorist suspects (as intelligence services are not concerned with the immediate requirement of criminal prosecutions), which has helped with the disruption of both operational and/or logistical cells. Ultimately, the separation of security intelligence and law enforcement

151 Vgl. Die Zeit: Von Polizisten und anderen Spionen und Spiegel Online: Schilys schöne neue Welt des Datenflusses, vom 5. Oktober 2004, aus Internetseite: www.spiegel.de

152 Vgl. z. B. Nachbauer, Andreas: „Wir müssen das Grundgesetz ändern“, Interview mit „die tageszeitung“ vom 18. November 2004, aus Internetseite: www.taz.de

*functions in these countries reflects what might be called a 'culture of prevention' with respect to terrorism.*¹⁵³

3.2.3 Die föderale Struktur

Die föderale Struktur hat eine Sicherheitsarchitektur herausgebildet, die der ehemalige BKA-Präsident Hans Ludwig Zachert folgendermaßen charakterisierte: „Selbst eingeweihten ist die deutsche ‚Sicherheitsarchitektur‘ nur in glücklichen Stunden verständlich.“¹⁵⁴

Die Kritik richtet sich gewöhnlich nicht grundsätzlich gegen föderalistische Strukturen, sondern gegen ein unübersichtliches Nebeneinander von Behörden auf Bundes- und Landesebene, die nach außen hin nur selten der Eindruck erwecken, dass sie wirklich gemeinsam an einem Strang ziehen.

Kernpunkt dieser Auseinandersetzung sind die Landesämter für Verfassungsschutz. In der Diskussion ist einerseits die Verringerung der gegenwärtig 16 Landesämter für Verfassungsschutz zu sechs bis sieben oder die alleinige Ansiedlung der Verfassungsschutzkompetenz beim Bund, also die Auflösung aller Landesämter zugunsten eines gestärkten Bundesamtes.¹⁵⁵ Die bisherigen Landesämter würden in einem solchen Modell Außenstellen des Bundesamtes werden. Die gleiche Struktur wird von Bundesinnen-

153 Chalk, Peter, William Rosenau: Confronting the “Enemy Within”. Security Intelligence, the Police and Counterterrorism in Four Democracies, 2004, aus Internetseite: http://www.rand.org/pubs/monographs/2004/RAND_MG100.pdf, S. 43

154 Zachert, Hans Ludwig in: Die Welt vom 24 Februar 2003, zitiert nach: Hirschmann, Kai, Christian Leggemann: Der Kampf gegen den Terrorismus in Deutschland: Ein Vorwort, in: Hirschmann, Kai, Christian Leggemann (Hrsg.): Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berlin, 2003, S. 9-18, S. 11; Hervorhebung im Original

155 Vgl. Werthebach, Eckart: Idealtypische Organisation äußerer und innerer Sicherheit..., S. 17

minister Otto Schily auch für das Verhältnis zwischen Bundes- und Landeskriminalämtern angestrebt.¹⁵⁶ Er begründet seine Pläne mit der gegenwärtigen suboptimalen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern.

„[I]nzwischen ist der föderale Eigensinn so weit entwickelt, dass er uns lähmt. Wir haben Strukturen, durch die Reibungsverluste entstehen.“¹⁵⁷

Die Länder beklagen dagegen, dass sie vom BfV verspätet oder unvollständig über dort angefallene Erkenntnisse unterrichtet werden. Darüber hinaus füge das BfV die von den einzelnen Ländern an das Bundesamt übermittelten Mosaiksteine nur ungenügend zu einem einheitlichen Lagebild zusammen. Der Innenminister von Niedersachsen spricht in diesem Zusammenhang sogar von einem Informationschaos auf der Bundesebene.¹⁵⁸ Dementsprechend wollen die Landesinnenminister an ihren Verfassungsschutzämtern festhalten und begründen dies vor allem mit der Ortsnähe, die nur durch Landesbehörden gewährleistet werden könne. Der Berliner Innensenator Erhart Körting bezeichnet die Verfassungsschutzbehörden der Länder beispielsweise als „ein wichtiges Frühwarnsystem für lokale Ereignisse.“¹⁵⁹ Der frühere Präsident des BfV, Peter

156 Vgl. Otto Schily: „Eigensinn der Länder lähmt Terrorbekämpfung“, Interview mit der Süddeutschen Zeitung vom 18. März 2004, aus Internetseite: www.sueddeutsche.de

157 Ebd.

158 Schünemann, Uwe: „Schilys Pläne haben keine Chance“, Interview mit der Berliner Zeitung vom 17. November 2004, aus Internetseite www.berlinonline.de; vgl. ebenfalls AP: Verfassungsschützer von sechs Ländern kritisieren Bundesamt, vom 31. Mai 2004, aus Internetseite: <http://de.news.yahoo.com/040531/12/421z5.html>

159 Senatsverwaltung für Inneres Berlin, Abteilung Verfassungsschutz, Körting: Verfassungsschutz der Länder wichtiges Frühwarnsystem, Pressemitteilung vom 26. Oktober 2004, aus Internetseite: www.berlin.de/seninn/verfassungsschutz/aktuelles/archiv.html#5

Frisch, betont in diesem Zusammenhang, dass die föderale Verfassungsschutzstruktur auch Schutz vor politischer Einseitigkeit bietet.¹⁶⁰

Während der Bundesinnenminister mit seiner Forderung nach einer Weisungskompetenz für das BKA gegenüber den Landeskriminalämtern auf verlorenem Posten steht, ist die Diskussion um eine Veränderung der Verfassungsschutz-Strukturen offen. Ausgangspunkt dieser Diskussion ist die oftmals als ungenügend bezeichnete Zusammenarbeit zwischen dem Verfassungsschutz des Bundes und den Landesämtern. Eckart Werthebach spricht sogar von systemimmanenten Sollbruchstellen zwischen Polizei- und Verfassungsschutzbehörden einerseits und das Verhältnis von Bundes- und Landesbehörden andererseits.¹⁶¹

Die Problematik dieser Sollbruchstellen im Verhältnis zwischen den Verfassungsschutzämtern offenbarte nicht zuletzt das gescheiterte NPD-Verbotsverfahren. Denn die Debatte um den Einsatz von Quellen in der NPD offenbarte, dass die verschiedenen Verfassungsschutzämter zum Teil nebeneinander statt miteinander arbeiten.¹⁶²

Als erhebliches Defizit der gegenwärtigen zerfaserten Struktur der Sicherheitsbehörden macht Eckart Werthebach das Fehlen eines umfassenden Lagebildes aus. Bei keiner Behörde entstehe ein derartiges Lagebild, in die alle, bei den verschiedenen Behörden vorhandenen Erkenntnisse einfließen. Dies könne zur Folge haben, dass auf den ersten Blick unbedeutende Detailinformationen in ih-

160 Frisch, Peter: "Verrat wäre auch Verrat an Allah", Interview mit „die tageszeitung“ vom 27. März 2004, aus Internetseite: www.taz.de

161 Vgl. Werthebach, Eckart: Idealtypische Organisation äußerer und innerer Sicherheit..., S. 6 ff. und Werthebach, Eckart: Deutsche Sicherheitsstrukturen im 21. Jahrhundert..., S 8 f.

162 Vgl. Flemming, Lars: Das gescheiterte NPD-Verbotsverfahren – Wie aus dem „Aufstand der Anständigen“ der „Aufstand der Unfähigen“ wurde, in: Backes, Uwe, Eckhard Jesse (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus & Demokratie, 15. Jahrgang, Baden-Baden, 2003, S. 159-176, S. 168 ff.

rer ganzen Tragweite nicht erkannt werden.¹⁶³ Gerade die zahlreichen Gelegenheiten, die Anschläge vom 11. September möglicherweise zu verhindern, unterstreichen jedoch die Bedeutung eines umfassenden Lagebildes.

Auch der Untersuchungsbericht der Kommission zu den Anschlägen vom 11. September hebt die Bedeutung der Zusammenführung und Analyse aller relevanter Informationen hervor. Die Notwendigkeit zur Reform der amerikanischen Intelligence Community wird von der Untersuchungskommission damit begründet:

„The importance of integrated, all-source analysis cannot be overstated. Without it, it is not possible to ‘connect the dots.’ No one component holds all the relevant information.“¹⁶⁴

In den USA wurde ausgehend von dem Bericht der Untersuchungskommission ein umfassender Umbau der Intelligence Community eingeleitet, der als historisch bezeichnet wird. Dieser Umbau wird vor allem als Zentralisierung charakterisiert, er soll aber vor allem das Neben- und gegeneinander der verschiedenen Behörden der amerikanischen Intelligence Community beenden und die Grundlagen dafür schaffen, dass die 15 Behörden zukünftig miteinander arbeiten und Informationen tatsächlich ausgetauscht werden.¹⁶⁵

Folgenlos ist die noch nicht abgeschlossene Diskussion bisher auch in der Bundesrepublik nicht geblieben. Das Zusammenspiel

163 Werthebach, Eckart: Idealtypische Organisation äußerer und innerer Sicherheit..., S. 8

164 National Commission on Terrorist Attacks upon the United States: a.a.O., S. 408

165 Vgl. The Christian Science Monitor: What spy reforms mean, vom 8. Dezember 2004, aus Internetseite: www.csmonitor.com/2004/1208/p01s01-usfp.html und The Christian Science Monitor: The new top in redrawn US intelligence, vom 15. Dezember 2004, aus Internetseite: www.csmonitor.com/2004/1215/p02s01-uspo.html; National Commission on Terrorist Attacks upon the United States: a.a.O., S. 408

der Verfassungsschutzämter soll besser werden. So berichtete der Berliner Tagesspiegel unter dem Titel „Ein Netz gegen den Terror“, dass die Landesämter seit Juni 2004 ihre einschlägigen Erkenntnisse über islamistischen Terrorismus unverzüglich an das BfV weiterleiten. Das BfV solle dafür „zentral alle Erkenntnisse im Bereich des islamistischen Terrorismus‘ auswerten und ‚die Durchführung der zu ergreifenden Maßnahmen‘ koordinieren.“¹⁶⁶ Hierbei allerdings schon von einem Netzwerk gegen den Terrorismus zu reden, erscheint übertrieben, denn wie dargestellt betreffen diese Regelungen alleine das Binnenverhältnis eines Akteurs bzw. einer Akteursgruppe. Nüchterner, aber vermutlich ehrlicher ist die Aussage des Leiters des Verfassungsschutzes von Nordrhein-Westfalen zur Terrorismusbekämpfung in der Bundesrepublik nach dem 11. September 2001:

*„Die Qualität der Kommunikation und der Zusammenarbeit aller Sicherheitsbehörden ist zweifellos gesteigert worden ist. Abstimmungsspannen und Doppelarbeit lassen sich nie völlig ausschließen, aber wir arbeiten ständig daran sie zu verringern.“*¹⁶⁷

3.2.4 Eine Kritik der Kritik

Der weitestgehende Vorschlag zur Reform der deutschen Sicherheitsarchitektur kommt von Eckart Werthebach. Er schlägt zur Überwindung der zersplitterten Sicherheitsarchitektur ein ‚Bundesamt für Öffentliche Sicherheit‘ vor, in dem das BKA, das BfV und

166 Der Tagesspiegel: Ein Netz gegen den Terror, vom 4. Juni 2004, aus Internetseite: www.tagesspiegel.de

167 Verfassungsschutz Nordrhein-Westfalen: Der 11. September 2001. Trendwende in der Sicherheitspolitik?, Rede des Leiters des nordrhein-westfälischen Verfassungsschutzes zur Eröffnung des Instituts für Terrorismusforschung und Sicherheitspolitik, 2003, aus [Internetseite: http://www.im.nrw.de/sch/doks/vs/konsequenzen_11_9.pdf](http://www.im.nrw.de/sch/doks/vs/konsequenzen_11_9.pdf), S. 8

die Landesämter für Verfassungsschutz aufgehen.¹⁶⁸ Ebenfalls für Zentralisierung votiert Klaus Jansen in Bezug auf die Strukturen der Polizeibehörden. Er fordert die „Bündelung der kriminalpolizeilichen Kompetenzen des Bundes (BKA, BGS, ZKA) in einer Organisationsform ‚Bundeskriminalpolizei‘.“¹⁶⁹ Auch die schon dargestellte Position vom Bundesinnenminister zielt in eine zweigleisige Zentralisierung: eine einheitliche Kriminalpolizei und ein einheitlicher Verfassungsschutz, beides angesiedelt im Geschäftsbereich des BMI.

Die Gegner grundlegender Änderungen in Sachen Trennungsgebot und Föderalismus halten das gegenwärtige Modell für tragfähig und verweisen auf die bisherigen Erfolge in der deutschen Terrorismusbekämpfung. Statt grundlegender Änderungen sprechen sie sich für Änderungen im Detail aus, also insbesondere für Optimierungen der Arbeitsabläufe und einzelne Kompetenzerweiterungen. Die Aufhebung der föderalistischen Sicherheitsstruktur wird vor allem mit dem Argument der Ortsnähe abgelehnt, die nur durch Landesbehörden gewährleistet werden könne. Mit Bezug auf den Verfassungsschutz wird darüber hinaus ein Verlust an Argumenten und Kreativitätsbefürchtet, wenn mit einer Zusammenlegung der Verfassungsschutzämter der fachliche Meinungsaustausch weg falle. Auch die Entwicklung neuer Arbeitsmethoden im operativen Bereich durch einzelne Landesämter fiele einer Fusion zum Opfer.¹⁷⁰

Eine Systematisierung der Anforderungen an eine ideale Sicherheitsarchitektur zur Bekämpfung terroristischer Netzwerke findet sich weder bei den Kritikern des Status quo noch bei den Anhängern von grundlegenden Veränderungen.

168 Werthebach, Eckart: Idealtypische Organisation äußerer und innerer Sicherheit..., S. 12

169 Jansen, Klaus: a.a.O., S. 178

170 Vgl. Schoen, Gert-Dieter: Zur Organisation des Verfassungsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.): Bundesamt für Verfassungsschutz. 50 Jahre im Dienst der inneren Sicherheit, Köln, 2000, S. 67-84, S. 70, 83

Arquilla und Ronfeldt heben in ihrem Netwar-Konzept wie eingangs dargestellt hervor, dass Hierarchien Netzwerken strategisch unterlegen sind. Nicht umsonst fordern sie, Netzwerke mit Netzwerken zu bekämpfen. Ein ‚Bundesamt für Öffentliche Sicherheit‘ wäre dagegen eine große hierarchische Organisation und würde dem Netwar-Konzept völlig zuwider laufen.

Dementsprechend findet das amerikanische Department of Homeland Security nicht nur Befürworter, sondern wird von Kennern der Materie zum Teil heftig kritisiert. Richard A. Clarke, ehemaliger Nationaler Koordinator zu Terrorismusbekämpfung im Weißen Haus, beschreibt die Entstehung des Ministeriums z.B. als einen chaotischen Prozess, in dem politische Erwägungen eine große, praktische Gesichtspunkte dagegen fast keine Rolle spielten. Entsprechend fällt sein Urteil aus: „The outcome [...] has been a disappointing and disorganized mess.“¹⁷¹ Daniel Benjamin und Steve Simon urteilen über die Gründung des Department of Homeland Security folgendermaßen: „Reorganization is the classic technique to avoid problems that are too complex or deeply rooted to solve.“¹⁷²

Die Zusammenlegung von 16 Landeskriminalämtern, 16 Landesämtern für Verfassungsschutz, den entsprechenden Bundesbehörden, dem BGS und dem Zollkriminalamt, also von 36 Behörden zu einem ‚Bundesamt für öffentliche Sicherheit‘ würde aller Wahrscheinlichkeit nach zum von Richard A. Clarke beschriebenen Effekt führen.

Mit einer Zusammenlegung der oben genannten Behörden zu einer einzigen Behörde wäre vor allem das Problem der gegenwärtig nur suboptimalen Kooperation der Behörden nicht gelöst, da das Modell von Werthebach lediglich vorsieht, dass über die verschiedenen Behörden ein gemeinsames Dach gezogen wird. Das Interoperationsproblem würde damit lediglich zu einem Intraoperationsproblem.

171 Clarke, Richard A.: *Against All Enemies*, London, 2004, S. 251

172 Benjamin, Daniel, Steve Simon: a.a.O., S. 395

Arquilla und Ronfeldt betonen, wie wichtig in der Bekämpfung von Netzwerken die Fähigkeit zur Kooperation ist. Dieser in der Bundesrepublik eingeschlagene Weg sollte daher Vorrang bekommen vor der Zusammenlegung verschiedenster Behörden. Allerdings betonen sie auch die Notwendigkeit der Koordination. Hierzu schlagen sie eine zentrale Stelle vor, die das Geflecht aus Anti-Terror-Behörden koordiniert und steuert, allerdings nicht in die Details operativer Vorgänge einzugreifen.¹⁷³ Notwendig wäre also das eine zentrale Stelle, die über weite Strecken die gleiche Rolle innehat wie die Führung eines terroristischen Netzwerkes. Das Netzwerk zur Terrorismusbekämpfung würde demnach ebenfalls ein Matrix-Netzwerk sein: Alle Glieder sind miteinander verbunden und können auch ohne Einschaltung der Koordinierungsstelle miteinander in Kontakt treten.

Damit die Koordinationsstelle ihrer Rolle gerecht werden kann, müssen alle relevanten Informationen bei ihr auflaufen. Scheinbar unbedeutende Informationen können durch die Verknüpfung mit weiteren Erkenntnissen zu wichtiger Intelligence werden. Gerade das Zusammenführen vielfältigster Informationen von verschiedenen Stellen ist der entscheidende Faktor bei der Bekämpfung von terroristischen Netzwerken. Indem an einer Stelle zentral alle Informationsflüsse zusammen laufen und ausgewertet werden, können von dort aus auch informationelle Querverbindungen zwischen verschiedenen Gliedern aufgezeigt werden. Ein Beispiel hierfür wäre, dass eine relevante Person in mehreren Bundesländern agiert oder bei verschiedenen Behörden bekannt ist. Gleichzeitig hätten alle Behörden einen zentralen Ansprechpartner, um zeitnah Informationen über verdächtige Personen abzurufen. Anstatt 17 Verfassungsschutz- und 17 Kriminalämter nach Erkenntnissen abzufragen, würden derartige Erkenntnisabfragen zentral über eine Stelle erfolgen.¹⁷⁴ Darüber hinaus ist naturgemäß das Einholen von Infor-

173 Vgl. Arquilla, John, David Ronfeldt: *The Advent of Netwar...*, S. 86

174 Hier wurde bereits auf das NADIS-System der Verfassungsschutzbehörden hingewiesen. Es ist jedoch tatsächlich nicht davon auszugehen, dass alle bei einer Verfassungsschutzbehörde bekannten Personen in NADIS erfasst sind. Insbesondere in Miliärs, über die nur geringe Erkenntnisse bestehen, sind nicht

mationen bei über einem dutzend Stellen weitaus zeitaufwändiger als bei einer einzigen.

Eckart Werthebach hat hierzu als Alternative zu seinem ‚Bundesamt für öffentliche Sicherheit‘ vorgeschlagen, einen ‚Sicherheitsberater‘ mit dem entsprechend notwendigen Apparat einzusetzen.¹⁷⁵ Dort würde auch eine Datenbank eingerichtet werden, in die alle relevanten Erkenntnisse aller Sicherheitsbehörden einfließen. Um Reibungen mit den Verfassungsschutz- und Kriminalämtern zu vermeiden, sollte das Personal dieser Stelle aus allen zuliefernden Behörden kommen.

Eine weitere Funktion dieser Koordinierungsstelle wäre die Abgabe abgestimmter Gefährdungsbewertungen, insbesondere auch nach Hinweisen aus dem Ausland. Die entsprechende Stelle würde darüber hinaus generell als ein zentraler Ansprechpartner immer dann dienen, wenn ausländischen Diensten oder Polizeien ein direkter Ansprechpartner innerhalb Deutschlands fehlt.

Um zu verdeutlichen, dass es sich bei der Koordinierungsstelle um eine gemeinsame Einrichtung von gleichberechtigten Behörden handelt, wäre diese Stelle entweder als gemeinsame Einrichtung zu betreiben oder aber bei einer übergeordneten Stelle. Hierzu kämen vor allem das BMI in Frage. Da sowohl Polizei und Inlandsnachrichtendienst in den Geschäftsbereich des BMI fallen, wäre eine entsprechende Lösung zu bevorzugen, wenn verfassungsrechtliche Erwägungen eine von Polizei und Nachrichtendiensten gemeinsame Koordinierungsstelle ausschließen. Das Zusammenlaufen aller analytischer und operativer Fäden ist jedoch auch an anderer Stelle vorstellbar. Die als erfolgreich geltende Terrorismusbekämpfung in Frankreich wird zum Beispiel maßgeblich von mit weitreichenden Befugnissen ausgestatteten Untersuchungsrichtern koordiniert. Sowohl die Polizei als auch der Inlandsnach-

immer genügend Erkenntnisse für eine NADIS-Erfassung vorhanden. Auf diesen Punkt hat z.B. Eckart Werthebach hingewiesen. (Vgl. Werthebach, Eckart: 2004, S. 9)

175 Vgl. Werthebach, Eckart: Deutsche Sicherheitsstrukturen im 21. Jahrhundert..., S. 13 ff.

richtendienst DST liefern den Untersuchungsrichtern unmittelbar zu.¹⁷⁶

Am 14. Dezember 2004 wurde in Berlin ein Terrorismusabwehrzentrum eröffnet. In zwei Gebäuden nebeneinander sollen die polizeilichen und nachrichtendienstlichen Erkenntnisse zum islamistischen Terrorismus analysiert und bewertet werden. Der tatsächliche Informationsaustausch zwischen Polizei und Nachrichtendiensten soll in sieben Koordinierungsforen erfolgen. In dem zweiköpfigen Terrorismusabwehrzentrum sollen ca. 200 Personen tätig sein, hälftig Polizisten und Nachrichtendienstler. Der Bundesinnenminister strebt auf der Grundlage des Terrorismusabwehrzentrums spätere gemeinsame Dateien von Polizei und Nachrichtendiensten an.¹⁷⁷

Eine Bewertung dieser Stelle zum Jahreswechsel 2004/2005, nachdem erst wenige Tage nach der Indienststellung vergangen sind, hat zwangsläufig einen provisorischen Charakter. Die tatsächliche Leistungsfähigkeit dieses Zentrums wird sich deshalb erst noch zeigen müssen. Auffallend ist aber, dass dieses Zentrum erst mal nichts weiter macht, als es im gesetzlichen Auftrag von BfV und BKA jeweils vorgeschrieben ist: Die Wahrnehmung einer Zentralstellenfunktion. So sinnvoll diese Einrichtung daher auch erscheinen mag, sie steht erst mal dafür, dass in der Vergangenheit ein gemeinsames strategisches Handeln von BKA, BfV und den entsprechenden Landesbehörden sich schon aus rechtlichen Gründen schwierig gestaltete.

Die Ankündigung von Sachsen-Anhalt, gleichermaßen ein gemeinsames Analysezentrum von Landespolizei- und Verfassungsschutz aufzubauen, könnte angesichts einer gleichgelagerten bundeswei-

176 Vgl. Shapiro, Jeremy, Bénédicte Suzan: a.a.O., S. 79 ff, Die Zeit: Pfeifenraucher mit 357er Magnum... sowie Chalk, Peter, William Rosenau: a.a.O., S. 17 ff.

177 Vgl. Berliner Zeitung: Getrennt ermitteln, gemeinsam auswerten, vom 15. Dezember 2004, aus Internetseite: www.berlinonline.de, Die Zeit: Ein Gehirn mit zwei Köpfen, vom 16. Dezember 2004, aus Internetseite: www.zeit.de

ten Einrichtung deshalb zumindest auch als Konkurrenz zum Bundes-Terrorismusabwehrzentrum verstanden werden. Dies lässt befürchten, dass weitere Bundesländer nicht zuletzt aus politischen Gründen eigene Zentren auf Landesebene einrichten anstatt dafür zu sorgen, dass die jeweiligen Landesbehörden als Nachrichtengeber direkt die Einrichtung des Bundes mit ihren Erkenntnissen beliefern. In einem solchen Fall ist zu befürchten, dass das Terrorismusabwehrzentrum des Bundes mittelfristig vor allem mit der Koordination der entsprechenden Länderzentren beschäftigt sein wird anstatt den Terrorismus zu bekämpfen.

In einer tatsächlich gemeinsamen Koordinierungsstelle von Polizei und Verfassungsschutz sollten, wie angedeutet, Vertreter aller Behörden beteiligt sein. Unabdingbar ist darüber hinaus trotz Trennungsgebot eine schnelle Auswertung und Informationsweitergabe. Nur so können auch bestehende Aversionen zwischen Nachrichtendienstlern und Polizisten abgebaut werden.¹⁷⁸

Das Zusammenführen von Polizei- und Verfassungsschutzkenntnissen lässt aber weiterhin Erkenntnislücken bestehen. Auf die Bedeutung von Ausländer-, Asyl- und Einreisedaten sowie den Daten von Sozialbehörden zur Schließung dieser Lücken wurde bereits hingewiesen.

3.3 Funktionale Differenzierung als Leitidee

Die Gewährleistung eines umfassenden Informationsflusses wurde mit dem Ziel, das für jeden relevanten Akteur jede relevante Information verfügbar ist, als wichtigste Priorität dargestellt. Das scheinbar Naheliegende, alle relevanten Behörden zu einer umfassenden Behörde zu fusionieren, wurde dagegen abgelehnt, da die Wahrscheinlichkeit, dass die gegenwärtigen Probleme mit einem derartigen Schritt gelöst werden, als zu gering erachtet werden. Statt dessen sollten die Sicherheitsbehörden analog einem Matrix-Netzwerk soweit wie rechtlich möglich miteinander vernetzt werden. Zur Koordination sollte darüber hinaus eine zentrale Stelle

178 Vgl. Die Zeit: Von Polizisten und anderen Spionen... und Spiegel Online: Schilys schöne neue Welt des Datenflusses

eingerrichtet werden, die alle Informationen sammelt, auswertet und für Anfragen verfügbar hält. Eine derartige Struktur wäre der Struktur der amerikanischen Intelligence Community in Bezug auf den Informationsfluss nicht unähnlich.

Um nicht nur einen Informationsaustausch zu gewährleisten, sondern auch die Koordination operativer Maßnahmen zu gewährleisten, wird hier aber ein weiterer Schritt für nötig erachtet. Zur fortbestehenden Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten wurde mit Gusy argumentiert, dass nur kooperieren kann, wer getrennt ist.¹⁷⁹

Die organisatorische Trennung zwischen Polizei und Verfassungsschutz ist durch das Trennungsgebot nicht nur gesetzlich verankert, sie ist auch organisationssoziologisch sinnvoll. Die beiden Behörden haben, selbst wenn die Beobachtungsobjekte weitestgehend Deckungsgleich sind, unterschiedliche Aufgaben, die sich unter Quellenschutzgesichtspunkten im Extremfall diametral widersprechen können.

Die funktionalistische Systemtheorie nennt den Prozess der Spezialisierung funktionale Differenzierung. Dieser Prozess ist leicht greifbar zu machen an der Arbeitsteilung in industriellen und postindustriellen Gesellschaften. Ein griffiges Beispiel ist die Arbeitsteilung in Fabriken, sie lässt sich aber auch auf alle anderen Lebensbereiche übertragen.¹⁸⁰ Das auch terroristische Gruppierungen oftmals eine funktionale Differenzierung vornehmen, wurde an Maxwell Taylors Beispiel der Provisional IRA dargestellt.¹⁸¹

179 Vgl. Gusy, Christoph: a.a.O., S. 201

180 Vgl. Reimann, Horst, Bernard Giesen, Dieter Goetze, Manfred Schmid: Basale Soziologie: Theoretische Modelle, Opladen, 19914, S. 179 ff.

181 Vgl. Kapitel 2.2.1. bzw. Taylor, Maxwell: a.a.O., S. 30

3.3.1 Funktionale Differenzierung zwischen Verfassungsschutz und Polizei

Mit der funktionalen Differenzierung lässt sich die Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten begründen. Die Differenzierung ergibt sich aus den unterschiedlichen Aufgaben, aber auch den unterschiedlichen Methoden und den unterschiedlichen Folgen einer Beobachtung durch Verfassungsschutz und Polizei.

An verschiedenen Stellen wurde darauf hingewiesen, dass die Polizei zunehmend Mittel einsetzt, die als nachrichtendienstliche Mittel bezeichnet werden können. Davon ist das wichtigste nachrichtendienstliche Mittel, der Einsatz von Quellen, nicht ausgenommen. Während der Einsatz verdeckter Ermittler eher kurzfristiger Natur ist, ist der Einsatz tatsächlicher Quellen immer auf Dauer angelegt. Durch den Aufbau des hierzu notwendigen Apparates bei der Polizei kommt es zu einer Dopplung mit dem Verfassungsschutz. Während der Verfassungsschutz bereits von Anfang an über das zur Quellenführung notwendige Know-how verfügt, wird die entsprechende Infrastruktur bei der Polizei erst aufgebaut.¹⁸²

Ein weiterer, gewichtiger Aspekt ist, dass Erkenntnisse aus dem gleichen Spektrum bei unterschiedlichen Behörden anfallen. Zumindest für den Verfassungsschutz gilt der Schutz der menschlichen Quellen als eine der obersten Prioritäten; wird die Polizei auf Dauer erfolgreich Quellen führen wollen, wird sie ebenso verfahren müssen. Der Einfluss entsprechender Informationen in polizeiliche Lagen wird daher den gleichen Restriktionen unterliegen müssen wie der Einfluss von Quellenerkenntnissen des Verfassungsschutzes. Der gegenwärtig bisweilen von der Polizei an den Verfassungsschutz erhobene Vorwurf, nicht alle vorhandenen Erkenntnisse mitzuteilen, wird somit ein Polizei-internes Spannungsfeld.

Der Vergleich und damit die jeweilige Bewertung von verschiedenen Quellenerkenntnissen macht es unabdingbar, dass die Erkenntnisse so weitgehend wie möglich ausgetauscht werden. Zu befürchten

182 Korte, Guido: Die Informationsgewinnung der Nachrichtendienst mit nachrichtendienstlichen Mitteln..., S. 65, 87 ff.

ist statt dessen aber, dass bei Verfassungsschutz und Polizei jeweils isolierte Erkenntnisinseln entstehen, weder bei der einen noch bei der anderen Behörde jedoch das notwendige Gesamtbild vorhanden ist. Da die Hinweise zu wertvoller Intelligence auch von isoliert betrachtet unscheinbaren, eher irrelevanten Details kommen können, lassen sich die Friktionen auch durch das Terrorabwehrzentrum nur bedingt abbauen.

Das Verfahren gegen Ihsan Garnaoui illustriert zudem, dass die Gerichtsverwertbarkeit von polizeilichen Quellen den gleichen Problemen unterworfen ist wie von Quellen des Verfassungsschutzes.

Anstatt die Befugnisse der einzelnen Sicherheitsbehörden derart zu erweitern, dass Polizei und Verfassungsschutz zunehmend die gleichen Kompetenzen erhalten wird hier alternativ angeregt, die Schlüsselkompetenzen von Polizei und Verfassungsschutz zu stärken und auszubauen und die Kooperation der Behörden untereinander zu verbessern.

3.3.2 Die Chancen einer Fusion der Verfassungsschutzbehörden

Im Gegensatz zum Verhältnis zwischen Polizei und Verfassungsschutz lässt sich dagegen eine derartige Differenzierung zwischen BfV und den Landesämtern für Verfassungsschutz nicht vornehmen.

Das Verfassungsschutz-Gesetz überträgt dem BfV dann eine Zuständigkeit, wenn

- ?? extremistische Bestrebungen sich ganz oder teilweise gegen den Bund richten,
- ?? extremistische Bestrebungen sich über den Bereich eines Landes hinaus erstrecken,
- ?? extremistische Bestrebungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland berühren,

?? eine Landesbehörde für Verfassungsschutz das Bundesamt für Verfassungsschutz um ein Tätigwerden ersucht.¹⁸³

Diese vier Kriterien begründen nicht nur die Zuständigkeiten des BfV, sondern in der Praxis immer auch eine Dualismus zwischen BfV und Landesämtern. Ginge an das BfV die alleinige Zuständigkeit für ein Beobachtungsobjekt über, sobald eines der drei erstgenannten Kriterien zutrifft, bliebe für die Landesämter kaum noch etwas zum Beobachten übrig, denn kaum eine Bestrebung zielt darauf ab, alleine die verfassungsmäßige Ordnung eines Bundeslandes zu überwinden. Im Focus von Extremisten steht fast immer die Überwindung des Grundgesetzes und die Gegnerschaft zum Gesamtstaat. Die meisten extremistischen Bestrebungen sind darüber hinaus in mehr als einem Bundesland aktiv. Würden die Regelungen der Zuständigkeiten als ausschließliche Zuständigkeiten begriffen werden, bliebe den Landesämtern wenig mehr zum Beobachten übrig als lokale Antifa-Grüppchen oder rechtsextremistische Kameradschaften.

Die Äußerungen der Landesinnenminister, die die Ortsnähe als Argument für ihre Landesämter anführen, lässt dagegen ganz deutlich den Schluss zu, dass sie ihre Behörden alle extremistische Bestrebungen innerhalb ihrer Landesgrenzen beobachten sollen. Würden sich die Verfassungsschutzbehörden der Länder aus der Beobachtung überregionaler Bestrebungen zurückziehen, könnten sie eine umfassende Auskunft- und Politikberatungsfunktion auf Landesebene auch nicht mehr vornehmen. Würden sich die Landesämter aus der Beobachtung ganzer Spektren zurückziehen, wäre ein weiterer negativer Aspekt zu erwarten: Die entsprechenden Spektren würden in den Landesämtern nicht nur nicht mehr beobachtet, sondern das Wissen über diese Spektren ginge verloren und auch Randerkenntnisse würden nicht mehr erkannt, beachtet oder weitergeleitet werden.

In der Praxis überschneiden sich daher die Beobachtungsfelder von BfV und den 16 Landesämtern. Dies zeigt auch ein Blick in die

183 Vgl. § 5 Abs. 2 BVerfSchG (Abgrenzung der Zuständigkeiten der Verfassungsschutzbehörden)

Verfassungsschutzberichte in Bund und Länder. Der Brandenburger Verfassungsschutz beispielsweise berichtet in seinem Jahresbericht 2003 über die aktuellen Entwicklungen des islamistischen Terrorismus und geht dabei auf weltweit alle von Islamisten begangenen Anschläge ein. Würden die Landesämter dagegen nur über die Ereignisse in ihrem jeweils eigenem Land berichten, hätte Brandenburg sich lediglich auf eine im Jahre 2002 festgestellte islamistische Zelle in Cottbus beschränken können.¹⁸⁴

Der Dualismus zwischen Bund und Ländern begründet sich selbst bei den Beobachtungsobjekten, wo eine klare Trennung zwischen Bund und Ländern möglich erscheint. So müsste eine Arbeitsaufteilung zwischen Bund und Ländern bei klar gegliederten Organisationen so vorgenommen werden, dass der Bund die Bundesebene beobachtet und die Länder die jeweiligen Untergliederungen in den Ländern. Jede Organisation, die nicht nur virtuell sein möchte, benötigt allerdings die Vernetzung der verschiedenen Ebenen und eine lokale Verankerung der Führungsebene bei der Basis. Ein Beispiel hierfür ist das NPD-Mitglied Udo Holtmann, der von 1977 bis zu seiner Enttarnung darüber hinaus für das BfV als Quelle tätig war. Er war zeitweise Landesvorsitzender der NPD in Nordrhein-Westfalen und zugleich Mitglied im Bundesvorstand der rechtsextremistischen Partei.¹⁸⁵

Die Beobachtung durch den Verfassungsschutz kann daher in einigen Fällen als doppelte bezeichnet werden. Einmal durch das jeweilige Landesamt und durch das Bundesamt. Die juristisch stringent klingende Aufteilung zwischen Bundes- und Landesebene führt dazu, dass die Beobachtung einer extremistischen Bestre-

184 Vgl. Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg: Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg: Verfassungsschutzbericht Land Brandenburg 2003, Potsdam, 2004, aus Internetseite: www.verfassungsschutz-brandenburg.de, S. 10 ff.

185 Vgl. Flemming, Lars: Das gescheiterte NPD-Verbotsverfahren – Wie aus dem „Aufstand der Anständigen“ der „Aufstand der Unfähigen“ wurde, in: Backes, Uwe, Eckhard Jesse (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus & Demokratie, 15. Jahrgang, Baden-Baden, 2003, S. 159-176, S. 170

bung durch diejenige Verfassungsschutzbehörde vollzogen wird, die den besseren Zugang hat. Dies gilt insbesondere bei diffusen Strukturen und netzwerkartigen Gruppierungen wie dem Netzwerk von al Qaeda. Insbesondere hier kann eine erfolgreiche Beobachtung daher nur in enger Kooperation zwischen Bund und Ländern erfolgen.

Statt einem koordinierten Miteinander ist aber auch ein unkoordiniertes Nebeneinander nicht auszuschließen. Dies droht vor allem dann, wenn komplexe Operationen wie Abhörmaßnahmen durchgeführt werden, bei denen viele Erkenntnisse anfallen, deren Bedeutung sich erst durch weitergehende Ermittlungen bewerten lässt. Verfügen BfV und ein Landesamt im Umfeld einer derartigen Operation über weitere Informationsquellen, ist der behördenübergreifende Informationsaustausch dringend nötig, da nicht auszuschließen ist, dass unwichtig erscheinende Erkenntnisse einer Behörde durch die Kombination mit weiteren Erkenntnissen zu wertvoller Intelligence werden. Ein Beispiel, wo der Austausch unterblieb ist Medienberichten zufolge die Operation Zartheit des BfV. Während der Überwachung von Mohammed Haydar Zammar fand demzufolge ein Informationsaustausch zwischen dem BfV und dem Hamburger Verfassungsschutz nicht statt, obwohl sowohl das BfV und das LfV Hamburg jeweils das gleiche islamistische Milieu beobachteten und dabei bei beiden Behörden auch Randerkenntnisse über die Attentäter der Anschläge vom 11. September 2001 anfielen. Durch ein Zusammenführen der jeweiligen Erkenntnissen wären die Bewohner der Wohngemeinschaft um Mohammed Atta in der Mariannenstraße 54 möglicherweise nicht nur als marginale Randfiguren behandelt worden.¹⁸⁶

Die Beobachtung extremistischer Spektren erfolgt gemeinsam durch die Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern. Eine stringente Trennung zwischen Beobachtungsobjekten von Bund und Ländern ist nicht möglich und unter den gegebenen Strukturen auch nicht wünschenswert. Das BfV und die 16 Landesämter sind

186 Vgl. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung: Unser Mann in der Moschee, vom 2. Februar 2003, aus Internetseite: www.faz.net sowie Schröm, Oliver, Dirk Laabs: a.a.O., S. 49 ff.

hierbei geradezu gezwungen, eng miteinander zu arbeiten und sich kontinuierlich auszutauschen.

Da die 17 Verfassungsschutzbehörden bei der Terrorismus-Bekämpfung jedoch nicht nur untereinander kooperieren müssen, sondern auf die Kooperation mit zahlreichen anderen Behörden angewiesen sind, ist die Frage zu stellen, ob die Fusion von BfV und den Landesämtern für Verfassungsschutz zu einer einzigen Verfassungsschutzbehörde nicht zu Verbesserung der Intelligence über beobachtete Gruppierungen führen kann. Die Befürworter der bestehenden Struktur argumentieren mit der durch die Ortsnähe verbundenen Ortskenntnisse der Landesämter. Im Zuge einer Fusionierung würden die jetzigen Landesämter zu Außenstellen des BfV umgewandelt werden, halten diesem Argument die Befürworter einer Fusion entgegen.¹⁸⁷ Damit würde nicht nur die Ortsnähe in Bezug auf die extremistischen Bestrebungen erhalten bleiben, sondern auch die sonstigen Landesbehörden wie z.B. Landeskriminalämter hätten weiterhin einen lokalen Ansprechpartner.

Die Betonung auf die Umwandlung der jetzigen Landesämter in Außenstellen ist einerseits nötig, um zeitnah Kontakt mit den Landesbehörden aufnehmen zu können, birgt andererseits aber auch die Gefahr, dass unter einem Bundesamt für Verfassungsschutz 16 Außenstellen ihr unkoordiniertes Eigenleben entfalten. Während die Beschaffung dezentral von den untereinander vernetzten Außenstellen erfolgen würde, müsste, um einen informationellen Mehrwert zu erreichen, die Analyse der gewonnenen Erkenntnisse weitestgehend zentral erfolgen. Möglich wäre eine Struktur, mit dezentraler Beschaffung und ebenfalls dezentralen Analyseeinheiten, die sich auf die Vorauswertung sowie die Erstellung lokaler Lagebilder beschränken. Zumindest bei überregionalen Bezügen müsste die eigentliche Analyse dagegen zentral erfolgen.

Das überalterte NADIS-System würde überflüssig werden – innerhalb des Verfassungsschutzes wäre dann innerhalb des Verfassungsschutzes durch den Einsatz einer entsprechenden Datenbank

187 Werthebach, Eckart: Idealtypische Organisation äußerer und innerer Sicherheit..., S. 12

tatsächlich jede vorhandene Information in Echtzeit abrufbar. Der gegenwärtige Zeitverlust bei der Informationsweitergabe würde damit weitestehend Fall minimiert werden.¹⁸⁸

Für eine Fusion spricht vor allem, dass die Bündelung von Kompetenzen einen tatsächlichen Mehrwert schafft. Die Verfassungsschutzbehörden stellten spätestens nach den Anschlägen vom 11. September 2001 jeweils einige Islamwissenschaftler ein.¹⁸⁹ Die Bündelung dieser Islamwissenschaftler an einer Stelle würde schon alleine deshalb einen qualitativen Mehrwert bedeuten, da ein höheres Maß an Spezialisierung möglich wird. Ein Beispiel sind die islamistischen Internetseiten. Keine Stelle, die mit der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus befasst ist, kann es sich aufgrund der Bedeutung des Internets leisten die entsprechenden Seiten außer acht zu lassen. Während die entsprechenden Internetseiten gegenwärtig von 17 verschiedenen Verfassungsschutzbehörden beobachtet werden und Absprachen in der Beobachtung enge Grenzen gezogen sind, könnte die Internetbeobachtung nach einer Fusion mit einer sehr viel höheren Spezialisierung und damit einhergehenderen Vertiefung erfolgen.

Dieses Beispiel leitet zu einem weiteren starken Argument für eine Fusion der Verfassungsschutzämter über. Durch eine Fusion ließe sich nicht nur Doppelarbeiten vermeiden, die gleiche Arbeit ließe sich auch mit weniger Personal bewerkstelligen. Der Blick richtet sich hierbei vor allem auf die in allen 17 Ämtern vorhandenen Grundsatzabteilungen, die oftmals 17-fach den gleichen Tätigkeiten nachgehen. Die Jahresberichte sind hierfür nur ein Beispiel. Dass sich die 17 juristischen Grundsatzabteilungen der Verfassungs-

188 Einer gemeinsamen Volltextdatenbank mit Echtzeit-Suchfunktionen und Onlinezugriff aller 17 Verfassungsschutzämter müssten sich die Länder vermutlich schon alleine deshalb verweigern, weil eine solche Datenbank politisch als der Anfang vom Ende der Eigenständigkeit der Landesämter für Verfassungsschutz bewertet werden dürfte.

189 Vgl. Spiegel Online: Der Spion, der aus der Uni kam, vom 20. Dezember 2004, aus Internetseite: www.spiegel.de

schutzämter mit den jeweils gleichen Sachverhalten auseinanderzusetzen, ein weiteres.

3.4 Die Bedeutung der internationalen Dimension

Das zweifellos wichtigste Argument ist jedoch die internationale Ebene. Die föderale Struktur des deutschen Nachrichtendienstes ist einmalig. Zur erfolgreichen Bekämpfung des islamistischen Terrorismus ist jedoch nicht nur der Informationsaustausch innerhalb Deutschlands notwendig, sondern innerhalb Europas und darüber hinaus. Die enge Kooperation mit zwei Duzend Inlandsgeheimdiensten auf europäischer Ebene und weiteren Diensten weltweit lässt es aufgrund der Komplexität der internationalen Kontakte geraten scheinen, innerhalb Deutschlands schnelle Kommunikationswege zu schaffen und nach außen hin mit einer Stimme Reden zu können. Ein solcher Zustand ist jedoch noch nicht erreicht, wenn das BfV wegen internationalen Anfragen auf 16 Antworten aus den Ländern warten muss, bevor es eine umfassende Antwort geben kann.

Das am 14. Dezember 2004 in Betrieb genommene Terrorismusabwehrzentrum ist ein erster Schritt dahin, dass die Verfassungsschutzbehörden in Deutschland für ausländische Partnerdienste mit einer Telefonnummer erreichbar sind. Wird das Terrorismusabwehrzentrum auch mit der Feinabstimmung operativer Maßnahmen befasst, wird es überlastet werden und seiner eigentlichen Aufgabe nicht mehr nachkommen können. Zumal es nicht die Aufgabe des Terrorismusabwehrzentrums sein sollte, die Arbeit der Verfassungsschutzämter untereinander zu koordinieren, sondern die Aktivitäten und Erkenntnisse des Verfassungsschutzes mit anderen Behörden zu vernetzen.

Ein Beispiel für die erfolgreiche Kooperation europäischer Sicherheitsbehörden ist der verhinderte Anschlag auf den Straßburger Weihnachtsmarkt. Die den non-aligned Mujaheddin zugerechneten Islamisten um einen Mann namens Meliani – daher auch die Bezeichnung Meliani-Gruppe – planten einen Anschlag auf den Straßburger Weihnachtsmarkt im Jahr 2000. Kurz vor Weihnachten wurden die Gruppe, die sich im Raum Frankfurt aufhielten, festgenommen. Die deutschen Behörden hatten zusammen mit

dem französischen Inlandsnachrichtendienst einen Hinweis über ein verdächtiges Telefonat vom britischen Inlandsnachrichtendienst MI5 erhalten.¹⁹⁰ Jan Keller führt als ein weiteres Beispiel für die Notwendigkeit der staatenübergreifenden Kooperation die Verhinderung von Anschlägen in Frankreich an. Im September 2001 wurde vor den Anschlägen vom 11. September in Paris ein Anschlag auf gegen dort befindliche amerikanische Einrichtungen durch die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden mehrerer Staaten verhindert.¹⁹¹

Die Anschläge vom 11. September 2001 stehen dagegen auch für die eine nicht erfolgte internationale Kooperation. Zur Verdeutlichung soll hier auf das eingangs dargestellte Vorbereitungstreffen in Kuala Lumpur im Januar 2000 verwiesen werden. Die CIA beobachtete das Treffen zwar mit Hilfe mehrerer Partnerdienste, behielt die Hintergründe jedoch für sich. Insbesondere hätte die Erkenntnis, dass der in Deutschland lebende von Ramzi Binalshibh an einem Treffen al Qaida-Treffen in Malaysia teilgenommen hat, die deutschen Sicherheitsbehörden alarmiert. Die deutschen Sicherheitsbehörden erfuhren von dem Treffen jedoch nichts. Die vollständige Bedeutung des Treffens offenbarte sich somit erst am 11. September 2001.¹⁹²

Eine besondere Bedeutung kommt der Kooperation mit den Sicherheitsbehörden der übrigen EU-Staaten zu. Zum einen gilt Europa bei den Mujaheddin als ein Handlungsraum, die hochgradige

190 Vgl. Nesser, Petter: Jihad in Europe - A survey of the motivations for Sunni Islamist terrorism in post-millennium Europe, FFI-Rapport, 2004, aus Internetseite: http://www.mil.no/multimedia/archive/00043/Jihad_in_Europe_43302a.pdf, S. 29 sowie Die Zeit: Der Prediger und die frommen Killer, vom 29. August 2002, aus Internetseite www.zeit.de; In Frankreich erfolgten zu einem späteren Zeitpunkt. In beiden Ländern sind die Gerichtsverfahren zwischenzeitlich abgeschlossen worden.

191 Vgl. Keller, Jan: a.a.O., S. 125 sowie Die Zeit: Der Prediger und die frommen Killer

192 Vgl. Die Zeit: Tödliche Fehler...

Vernetzung islamistischer Zellen innerhalb Europas belegt dies ebenso wie die Reiseaktivitäten und Wohnortwechsel in Europa.¹⁹³ Ein Beispiel für die Wohnortwechsel innerhalb Europas ist Rabei Osman al-Sayed Ahmed, der mutmaßliche Drahtzieher der Anschläge von Madrid.

Diese europaweiten Aktivitäten werden begünstigt durch das Schengen-Abkommen. Damit besteht innerhalb der Unterzeichnerstaaten faktische Reisefreiheit, nicht zuletzt auch deshalb, weil die von einem Schengen-Staat ausgestellten Visa als Schengen-Visa im gesamten Schengen-Raum gelten. Durch das Schengener-Informationssystem sollte dazu ein Ausgleich geschaffen werden, der Personen- und Sachfahndungen ähnlich wie die ehemaligen Grenzfahndungen an den Grenzen der Bundesrepublik an den Schengen-Außengrenzen ermöglicht. Bewegungen innerhalb des Schengen-Raumes können mit diesem System jedoch nicht erfasst werden.

Das Schengener-Informationssystem wurde jedoch im Sommer 2002 als ineffizient kritisiert, da lediglich 40 von 219 Personen, die in Terrordatenbanken der Vereinten Nationen enthalten seien, auch im Schengener-Informationssystem enthalten seien. Die Schuld ist hierfür jedoch nicht bei der EU zu suchen, sondern bei den Mitgliedsstaaten, die die entsprechenden Personen zu zögerlich in das System eingeben.¹⁹⁴

Bereits im Juni 2000 betonte der zuständige EU-Kommissar Antonio Vitorino daher die Notwendigkeit zur intensiven Kooperation der europäischen Sicherheitsbehörden.

„Eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, einschließlich eines besseren Austauschs operativer Informationen über Terroristengruppen, ist unbedingt erforderlich, wenn das Gebiet

¹⁹³ Vgl. The Observer: Terror cells regroup - and now their target is Europe...

¹⁹⁴ International Herald Tribune: Bid to stop funds for Qaeda hits obstacles, vom 29. August 2002, aus Internetseite: www.iht.com

*der Union nicht zu einem Rückzugsgebiet für auswärtige Terroristen oder ein Ziel für Terroranschläge werden soll.*¹⁹⁵

Das Ziel in Bezug auf das Schengener-Informationssystem muss daher in der Verhinderung der Einreise von Terroristen, die in den Schengen-Raum einreisen wollen, liegen. Die mehrmaligen Einreiseversuche unter anderem als Asylbewerber mit wechselnden Namen von Ramzi Binalshibh zeigt, dass hierzu nicht nur eine zentrale Visa-Politik notwendig ist, sondern auch eine gemeinsame Asylpolitik um zu verhindern, dass unterschiedliche Asylverfahren ausgenutzt werden, um nach Europa zu gelangen. Eine europaweite Datenbank mit biometrischen Daten um die Einreise mit verschiedenen Papieren oder als ausweisloser Asylbewerber ohne jede Papiere ergibt sich als logische Konsequenz.

Zur Aufspürung der sich innerhalb Europas befindlichen Terroristen sind die Sicherheitsbehörden dagegen auf eine aktive Kooperation angewiesen. Wichtig und erfolgversprechend ist hierbei die Beobachtung von Knotenpunkten,¹⁹⁶ die mit verschiedenen Zellen in Kontakt stehen. Nach Paul Pillar ist die Beobachtung der Verbindungen¹⁹⁷ bekannter Zielpersonen der aussichtsreichste Weg für Nachrichtendienste, verdeckte Netzwerke zu enttarnen.¹⁹⁸ Laut Martin Rudner ist dabei die Kommunikationsüberwachung in erfolgreiches Mittel zur Terrorismusbekämpfung, mit dem auch der Drahtzieher der Anschläge vom 11. September, Khalid Sheikh Mohammed aufgespürt werden konnte.¹⁹⁹ Ein für die Bundesrepublik

¹⁹⁵ Vitorino, António: Antwort im Namen der Kommission vom 12. September 2000 auf eine Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Rosemarie Müller vom 27. Juni 2000 [E-2068/00], aus Internetseite: http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?L=DE&OBJID=-45038&LEVEL=3&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y

¹⁹⁶ Vgl. Die Zeit: Der Prediger und die frommen Killer...

¹⁹⁷ Als Verbindungen kommen alle Verbindungen vom persönlichen Gespräch über Telekommunikation und Finanztransfers bis hin zu gemeinsam benutzten Räumen in Betracht.

¹⁹⁸ Vgl. Pillar, Paul R.: a.a.O., S. 104

¹⁹⁹ Vgl. Rudner, Martin: a.a.O., S. 203

relevantes Beispiel ist die Aufdeckung der Meliani-Gruppe. Diese Gruppe hatte nach Petter Nesser Kontakte zu Anhängern der algerischen GSPC²⁰⁰ in Frankreich, Deutschland, Belgien, Spanien, Kanada, den USA und Italien.²⁰¹

Die genannten Ländern zeigen, dass die europäischen Sicherheitsdienste nicht nur untereinander, sondern auch mit weiteren Staaten kooperieren müssen. Die Zusammenarbeit mit den USA erklärt sich selbstredend, mit Blick auf die Verfolgung der Kommunikationsstrukturen des islamistischen Terrorismus ist hervorzuheben, dass die USA in ihren quantitativen und qualitativen technischen Aufklärungskapazitäten beispiellos sind.²⁰²

Die Gruppierung al-Tawhid ist ein Beispiel dafür, dass auch der Zusammenarbeit mit den Nachrichtendiensten der Heimat- bzw. Herkunftsländer der Mujaheddin eine gewichtige Rolle in der nachrichtendienstlichen Bekämpfung des islamistischen Terrorismus zukommt. Im April 2002 wurden in verschiedenen Städten in der Bundesrepublik zwölf Personen festgenommen, die der jordanisch-palästinensischen Gruppierung al-Tawhid angehörten. Die Gruppe war bereits im Visier der Sicherheitsbehörden, wurde bis dahin jedoch verdächtigt, Mujaheddin im Nahen und Mittleren Osten logistisch durch die Beschaffung von Papieren und Kommunikationsgeräten sowie durch Schleusungs- und Rekrutierungsaktivitäten zu unterstützen.²⁰³ Ein mitgeschnittenes Telefonat mit dem Operationschef von al-Tawhid, Abu Musab al-Zarqawi ergab Anhaltspunkte dafür, dass die Gruppierung in Deutschland Anschläge gegen jüdische Einrichtungen vorbereitete. Das primäre Ziel von Al-Tawhid ist

²⁰⁰ GSPC = Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat - Salafiyya-Gruppe für Predigt und Kampf. Die GSPC wird dem Netzwerk der islamistischen Gruppierungen zugeschrieben.

²⁰¹ Vgl. Nesser, Petter: a.a.O., S. 30

²⁰² Vgl. Rudner, Martin: a.a.O., S. 199 ff.

²⁰³ Vgl. Bundesministerium des Inneren: Verfassungsschutzbericht 2003, Berlin, 2004, S. 171

der Sturz der Monarchie in Jordanien,²⁰⁴ die Gruppierung beteiligt sich jedoch auch im weltweiten Jihad gegen die USA und Israel. Während sich Abu Musab al Zarqawi seinerzeit im Grenzgebiet zwischen dem Iran und dem von Saddam Hussein freien Nordirak aufhielt, befand sich das europäische Hauptquartier der Gruppe in London. Das dort befindliche religiöse Oberhaupt der Gruppe, Abu Qatada, galt zugleich als geistiges Oberhaupt der Mujaheddin und bin Ladens Botschafter in Europa. Zusammen mit Abu Musab al-Zarqawi wird er von jordanischen Sicherheitsdiensten verdächtigt, an der Planung und Durchführung von Anschlägen in Jordanien mitgewirkt zu haben.²⁰⁵

Zwei der in Deutschland Festgenommenen wurden in der gleichen jordanischen Stadt geboren wie Abu Musab al-Zarqawi und kamen schon als Islamisten nach Deutschland.²⁰⁶ Durch das Zusammenführen der Erkenntnisse aus den Geburtsländern und den in Europa vorhandene Erkenntnissen besteht ebenfalls die Chance, eine verbesserte Intelligence zu erhalten und auch zusätzliche Ansätze für operative Ansätze zu finden.

Der Globalisierung des Terrorismus muss daher mit einer Globalisierung der Intelligence begegnet werden.²⁰⁷

3.5 Human Ressource als Faktor der Terrorismusbekämpfung

John Arquilla und David Ronfeldt haben in ihrer Analyse zur Bekämpfung von Netzwerken einen Schwerpunkt auf die Struktur der Netzwerkbekämpfung gelegt. Ein ebenso wichtige Faktor ist der Mensch als Mitarbeiter in den für die Terrorismusbekämpfung zuständigen Behörden.

²⁰⁴ Vgl. Nesser, Petter: a.a.O., S. 55 ff.

²⁰⁵ Vgl. ebd., S. 52 sowie Die Zeit: Der Prediger und die frommen Killer...

²⁰⁶ Vgl. Nesser, Petter: a.a.O., S. 56

²⁰⁷ Vgl. Rudner, Martin: a.a.O., S. 219

Wichtig ist nicht nur die reine Fachkenntnisse, sondern auch der Umgang mit diesem Wissen. Da es bei dem Umgang mit nachrichtendienstlichen Erkenntnissen immer auch darum geht, die unwichtigen von den wichtigen Informationen zu unterscheiden und diese mit bereits vorhandenen Erkenntnissen zu Intelligence zu verknüpfen, kommt dem Informationsmanagement eine zunehmend wichtigere Bedeutung zu. Dies vor allem deshalb, weil es sehr viel stärker als in der Vergangenheit darauf ankommt, Informationen nicht nur innerhalb hierarchischer Ebenen zu steuern, sondern im Netzwerk zu Terrorismusbekämpfung Erkenntnisse in der behörden- und staatenübergreifenden Horizontale an die richtigen Stellen zu lenken. Zum Informationsmanagement gehört auch, die Wertigkeit von Informationen nicht nur an ihrer Einstufung auszumachen, sondern auch dem frei verfügbaren Material die gebührende Beachtung zu schenken.

Unabdingbar ist deshalb die Bereitschaft und Befähigung zur Kooperation mit anderen Behörden im In- und Ausland. Vor allem für die Kooperation mit dritten Staaten sind Fremdsprachenkenntnisse elementar. Genauso wichtig sind die Sprachkenntnisse der Zielgruppen, im Fall der islamistischen Mujaheddin also des arabischen in seinen vielfältigen Dialekten. Erstrebenswert ist es hierbei, dass nicht nur einige wenige Spezialisten pro Behörde über die entsprechenden Sprachkenntnisse verfügen, sondern dass möglichst viele der Bearbeiter über die jeweiligen Sprachen beherrschen, sowohl im analytischen als auch im operativen Bereich.

Arquilla und Ronfeldt schlagen deshalb die Einrichtung von Institutionen vor, in denen nicht nur fach- und netzwerkspezifisches Wissen vermittelt wird, sondern auch dem Wissensmanagement die gebührende Beachtung geschenkt wird.²⁰⁸

Die Sicherheitsbehörden in der Bundesrepublik verfügen über eigene Fortbildungseinrichtungen, die Verfassungsschutzämter zum Beispiel über eine eigene Schule für Verfassungsschutz, an der neben Hintergrundwissen wie Länderkunde unter anderem auch die Methodik der nachrichtendienstlichen Tätigkeit gelehrt wird. Basie-

²⁰⁸ Vgl. Arquilla, John, David Ronfeldt: *The Advent of Netwar...*, S. 87 f.

rend auf dem Hintergrundwissen von wissenschaftlich ausgewiesenen Fachkräften werden dort auch behördenübergreifend neue Methoden der Terrorismusbekämpfung entwickelt. Darüber hinaus ist bei den Verfassungsschutzbehörden verstärkter Trend zur Einstellung von Fachwissenschaftlern auszumachen.²⁰⁹

Da Fortbildungsmaßnahmen immer auch dem Aufbau persönlicher Netzwerke dienen und behördenübergreifende Vertrauensverhältnisse begründen können, sollte die Fortbildung behördenübergreifend durchgeführt werden. Reibungsverluste in der Kooperation verschiedener Behörden können somit minimiert werden. Ein vermehrter und Personalaustausch zwischen den Behörden dient ebenfalls diesem Ziel.

Richard K. Betts merkte kurz nach den Anschlägen vom 11. September mit Blick auf die Diskussionen über das Versagen und die daraus resultierende Reform der amerikanischen Geheimdienste an, dass Reformen im Politikbetrieb immer als schnelle organisatorische Reformen verstanden werden, als organisatorische Umstrukturierungen: „But for too many policymakers and pundits, reorganization is an aluring but illusory quick fix.“²¹⁰ Um die Qualität der Nachrichtendienste im Umgang mit dem transnationalen islamistischen Terrorismus zu verbessern, braucht es statt dessen einen langen Atem.

“Reforms that can be undertaken now, will make the intelligence community a little better. Making it much better, however, will ultimately require revising educational norms and restoring the prestige of public service. Both are lofty goals and tall orders, involving general changes in society and profes-

²⁰⁹ Die meisten Verfassungsschutzämter haben mittlerweile einige Islamwissenschaftler und Sozialwissenschaftler eingestellt. Am konsequentesten in dieser Richtung ist der Berliner Verfassungsschutz gegangen, denn nach einer Umstrukturierung 2001 wurde die Hälfte des Personals mehrheitlich durch Wissenschaftler ausgetauscht. (Vgl. Spiegel Online: Der Spion, der aus der Unikam)

²¹⁰ Betts, Richard K.: a.a.O., S. 160 f.

*sions outside government. Even if achieved, moreover, such fundamental reform would not bear fruit until far in the future.*²¹¹

Dieser Weg sollte, obwohl seine Erfolge nicht immer sofort sichtbar sind, eingeschlagen werden. Da sich der islamistische Terrorismus in einem ständigen Wandel befindet und es bisher mehrmals vermocht hat, sich auf neue Situationen einzustellen, sollten auch Reformen der in den Sicherheitsbehörden als fortwährender Prozess verstanden werden. Dies gilt insbesondere für die Mitarbeiter dieser Ämter.

4. Schlussbetrachtung

Die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik weißt trotz Erfolgen in der Bekämpfung des transnationalen islamistischen Terrorismus Schwachstellen auf, die in Anbetracht der tödlichen Gefahren durch die Mujaheddin abgebaut werden müssen. Um zu einer tatsächlichen Steigerung der Effizienz der Sicherheitsbehörden beizutragen, sollten zwei Ziele im Vordergrund stehen.

Auf der nationalen Ebene die Einbindung aller relevanten Behörden in ein Entsprechendes Matrix-Netzwerk und eine Optimierung des Informationsflusses zwischen den Behörden. Hierzu wird einerseits die Einrichtung einer zentralen Koordinierungsstelle angesehen, bei der zentral alle Informationen auflaufen und analysiert werden. Darüber hinaus würde diese Koordinierungsstelle auch als einheitlicher Ansprechpartner für auswärtige Sicherheitsbehörden fungieren. Andererseits wird innerhalb der Sicherheitsarchitektur die Vereinfachung von Informationskanälen angestrebt. Hierzu sollten funktionale Dopplungen und informationelle Friktionen minimiert werden. Beides trifft insbesondere auf die Struktur des Verfassungsschutzes mit seiner Aufgliederung in ein Bundes- und 16 Landesämter zu. Eine alleinige Umwandlung der Landesämter in Außenstellen des BfV würde jedoch zu kurz greifen, notwendig wären statt dessen tiefgehende Veränderungen im Informations-

²¹¹ Ebd., S. 161

fluss. Statt einer zunehmenden Verwischung der Grenzen von Polizei und Verfassungsschutz sollten darüber hinaus die Behörden in der Wahrnehmung ihrer originären Aufgaben gestärkt werden.

Der islamistische Terrorismus ist grenzüberschreitend. Insbesondere in einem zusammenwachsenden Europa ist die Kooperation mit den Sicherheitsbehörden der Nachbarstaaten unerlässlich. In einem Europa ohne Grenzen bedarf es jedoch nicht nur der Kooperation der Sicherheitsbehörden, ebenso notwendig zur Bekämpfung des Terrorismus ist eine gemeinsame Einreisepolitik. Darüber hinaus ist auch eine Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Heimatländern der Mujaheddin auf Grund ihrer Vernetzungen zwischen diesen Staaten und Europa unerlässlich.

Die Reform der deutschen Sicherheitsarchitektur sollte dabei nicht nur als organisatorische, sondern auch als eine mentale Reform verstanden werden. Der zweite Aspekt wird hierbei für entscheidender als reine organisatorische Veränderungen gehalten. Die Reformbemühungen haben dann ihr Ziel erreicht, wenn die mit der Terrorismusbekämpfung betrauten Behörden organisatorisch, technologisch und strategisch Teil eines internationalen Netzwerkes sind, in denen entsprechend motivierte, befähigte und sozialisierte Mitarbeiter tätig sind, die mit eigener Initiative in der Lage sind, bürokratische Hemmnisse zu überwinden.

Mit dem Einfordern von Reformen und einer verbesserten internationalen Zusammenarbeit soll jedoch nicht verkannt werden, dass die Terrorismusbekämpfung auch schon vor den Anschlägen vom 11. September auf nationaler wie internationaler Erfolge zu verzeichnen hatte. Rückschläge im Kampf gegen den Terrorismus in Form von Anschlägen werden sich trotz aller Reformen und Investitionen nie völlig vermeiden lassen. Die abschließenden Worte von Richard K. Betts sollten deshalb berücksichtigt werden:

“The awful truth is that even the best intelligence systems will have big failures. The terrorists that intelligence must uncover and track are not inert objects; they are living, conniving strategists. They too, fail frequently and are sometimes caught be-

*fore they can strike. But once in a while they will inevitably get through. Counterterrorism is a competitive game.*²¹²

²¹² Betts, Richard K.: a.a.O., S. 146

5. Literaturverzeichnis

Albert, Helmut: Gedanken zum Verhältnis von Polizei und Verfassungsschutz, in: Bundesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.): Bundesamt für Verfassungsschutz. 50 Jahre im Dienst der inneren Sicherheit, Köln, 2000, S. 85-100

Albert, Helmut: Informationsverarbeitung durch Nachrichtendienste am Beispiel der Verfassungsschutzbehörden, in: Korte, Guido, Manfred Zoller (Hrsg.): Informationsgewinnung mit nachrichtendienstlichen Mitteln, Beiträge zur Inneren Sicherheit, Band 16, Brühl, 2001, S. 88-110

Albrow, Martin: Abschied vom Nationalstaat, Frankfurt, 1998

Anonymous: Through our Enemies's Eyes, Washington, 2003

Anonymous: Imperial Hubris, Washington, 2004

AP: Verfassungsschützer von sechs Ländern kritisieren Bundesamt, vom 31. Mai 2004, aus Internetseite: <http://de.news.yahoo.com/040531/12/421z5.html>

Arquilla, John, David Ronfeldt: The Advent of Netwar, 1996, aus Internetseite: <http://www.rand.org/publications/MR/MR789/>

Arquilla, John, David Ronfeldt (ed.): In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age, 1997, aus Internetseite: <http://www.rand.org/publications/MR/MR880/>

Arquilla, John and David Ronfeldt: The Advent of Netwar (Revisited), in: Arquilla, John, David Ronfeldt: Networks and Netwar, 2001, S. 1-25, aus Internetseite: <http://www.rand.org/publications/MR/MR1382/MR1382.ch1.pdf>

BBC: 'Bin Laden' messages: Full text, vom 18. Oktober 2003, aus Internetseite: <http://news.bbc.co.uk>

BBC: 'Bin Laden' tape: Key excerpts, vom 27. Dezember 2004, aus Internetseite: <http://news.bbc.co.uk>

Beam, Louis: Lederless Resistance, aus: The Seditonist, Issue 12, February 1992, aus Internetseite: <http://www.louisbeam.com/-leaderless.htm>

Benjamin, Daniel, Steven Simon: The Age of Sacred Terror, New York, 2002

Bergen, Peter L.: Holy War, Inc. Inside the Secret World of Osama bin Laden, New York, 2001

Berliner Zeitung: Handys und Schwefelsäure, vom 4. Mai 2004, aus Internetseite www.berlinonline.de

Berliner Zeitung: Berliner Islamistenprozess droht zu scheitern, vom 23. August 2004, aus Internetseite www.berlinonline.de

Berliner Zeitung: Schily fordert erweiterte BKA-Befugnisse, vom 3. November 2004, aus Internetseite www.berlinonline.de

Berliner Zeitung: Getrennt ermitteln, gemeinsam auswerten, vom 15. Dezember 2004, aus Internetseite: www.berlinonline.de

Betts, Richard K.: Intelligence Test. The Limits of Prevention, , in: Hoge, James F. and Gideon Rose (ed.): How did this Happen? Terrorism and the New War, New York, 2001, S. 145-161

Bossert, Oliver/ Guido Korte: Organisierte Kriminalität und ihre Vernetzung mit terroristischen Gruppierungen, in: Bossert, Oliver, Guido Korte (Hrsg.): Organisierte Kriminalität und Ausländerextremismus/Terrorismus, Beiträge zur Inneren Sicherheit, Band 24, Brühl, 2004, S. 273-288

Bundesamt für Verfassungsschutz: Aufgaben – Befugnisse – Grenzen, Köln, 2002

Bundesministerium des Inneren: Nach dem 11. September 2001, Berlin, 2004a

Bundesministerium des Inneren: Verfassungsschutzbericht 2003, Berlin, 2004b

Burke, Jason: Al Qaeda. Casting a shadow of Terror, London, New York, 2003

Burke, Jason: Think Again: Al Qaeda, in: Foreign Policy May/June 2004, aus Internetseite: <http://www.foreignpolicy.com>

Carley, Kathleen M., Ju-Sung Lee, David Krackhardt: Destabilizing Networks, 2001, aus Internetseite: www.ksg.harvard.edu/-complexity/papers/connections4.pdf

Chalk, Peter, William Rosenau: Confronting the "Enemy Within". Security Intelligence, the Police and Counterterrorism in Four Democracies, 2004, aus Internetseite: http://www.rand.org/-pubs/monographs/2004/RAND_MG100.pdf

Clarke, Richard A.: Against All Enemies, London, 2004

Czempiel, Ernst-Otto: Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, München, 1993

Czempiel, Ernst-Otto: Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, München, 1999

Der Spiegel: Attas Armee, vom 2. September 2002, S. 110-123

Der Spiegel: Der Traum vom deutschen FBI, vom 8. November 2004, S. 34-39

Der Spiegel: Bruderkrieg der Spione, vom 3. Januar 2005, S. 92-94

Der Tagesspiegel: Ein Netz gegen den Terror, vom 4. Juni 2004, aus Internetseite: www.tagesspiegel.de

Der Tagesspiegel: Der Blick ins Böse, vom 13. Dezember 2004, aus Internetseite: www.tagesspiegel.de

die tageszeitung: Das Geheimnis arabischer Wörter, vom 23. November 2004, aus Internetseite www.taz.de

Die Zeit: Der Prediger und die frommen Killer, vom 29. August 2002, aus Internetseite www.zeit.de

Die Zeit: Tödliche Fehler, vom 2. Oktober 2002, aus Internetseite www.zeit.de

Die Zeit: Im Fadenkreuz der Terroristen, vom 27. November 2003, aus Internetseite: www.zeit.de

Die Zeit: Pfeifenraucher mit 357er Magnum, vom 8. Januar 2004, aus Internetseite: www.zeit.de

Die Zeit: Von Polizisten und anderen Spionen, vom 23. September 2004, aus Internetseite www.zeit.de

Die Zeit: Ein Gehirn mit zwei Köpfen, vom 16. Dezember 2004, aus Internetseite: www.zeit.de

Dietl, Wilhelm: Das Informationssystem der deutschen Polizei, in: Hirschmann, Kai, Christian Leggemann (Hrsg.): Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berlin, 2003, S. 191-200

dpa: BKA beharrt auf vorbeugenden Terror-Ermittlungen, vom 4. November 2004, aus Internetseite: <http://de.news.yahoo.com/041104/3/4a4b7.html>

El-Samalouti, Peter: Finanzierung des Terrorismus und Gegenstrategien, in: Hirschmann, Kai, Christian Leggemann (Hrsg.): Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berlin, 2003, S. 201-234

Flemming, Lars: Das gescheiterte NPD-Verbotsverfahren – Wie aus dem „Aufstand der Anständigen“ der „Aufstand der Unfähigen“ wurde, in: Backes, Uwe, Eckhard Jesse (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus & Demokratie, 15. Jahrgang, Baden-Baden, 2003, S. 159-176

Fouda, Yosri and Nick Fielding: Masterminds of Terror, Edinburgh, 2003

Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung: Unser Mann in der Moschee, vom 2. Februar 2003, aus Internetseite: www.faz.net

Frisch, Peter: „Verrat wäre auch Verrat an Allah“, Interview mit „die tageszeitung“ vom 27. März 2004, aus Internetseite: www.taz.de

- Gunaratna, Rohan: Inside Al Qaeda: Global Network of Terror, New York, 2002
- Gunaratna, Rohan: The Post-Madrid Face of Al Qaeda, in: The Washington Quarterly, Summer 2004, S. 91-100
- Gusy, Christoph: Die Vernetzung innerer und äußerer Sicherheitsinstitutionen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit, Wiesbaden, 2004, S. 197-221
- Hirschmann, Kai, Christian Leggemann: Der Kampf gegen den Terrorismus in Deutschland: Ein Vorwort, in: Hirschmann, Kai, Christian Leggemann (Hrsg.): Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berlin, 2003, S. 9-18
- Hoffman, Bruce: Lessons of 9/11. Submitted for the Committee Record to the United States Joint September 11, 2001 Inquiry Staff of the House and Senate Select Committee on Intelligence on October 8, 2002, aus Internetseite: <http://www.rand.org/publications/CT/CT201/CT201.pdf>
- Hoffman, Bruce: The Terrorist Leader as CEO, in: Rand Review, Spring 2004, aus Internetseite: <http://www.rand.org/publications/randreview/issues/spring2004/ceo.html>
- International Herald Tribune: Bid to stop funds for Qaeda hits obstacles, vom 29. August 2002, aus Internetseite: www.ihf.com
- International Herald Tribune: Al Qaeda's next target?, vom 4. Dezember 2004, aus Internetseite: www.ihf.com
- Jansen, Klaus: Polizeiliche Terrorismusbekämpfung in der Praxis: eine kritische Auseinandersetzung, in: Hirschmann, Kai, Christian Leggemann (Hrsg.): Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berlin, 2003, S. 153-200
- Jenkins, Brian Michael: Countering al Qaeda. An Appreciation of the Situation and Suggestions for Strategy, 2002, aus Internet-

seite: <http://www.rand.org/publications/MR/MR1620/-MR1620.pdf>

Keegan, John: Intelligence in War, London, 2003

Keller, Jan: Netzwerke „Arabischer Mujahedin“ und ihre Bezüge nach Deutschland, in: Backes, Uwe, Eckhard Jesse (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus & Demokratie, 15. Jahrgang, Baden-Baden, 2003, S. 194-208

Klink, Manfred: Innere Sicherheit – nationale und internationale Strategien zur polizeilichen Bekämpfung des Terrorismus, in: Frank, Hans, Kai Hirschmann: Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung, Berlin, 2002, S. 359-380

Korte, Guido: Die Informationsgewinnung der Nachrichtendienste mit nachrichtendienstlichen Mitteln. Rechtliche Grenzen und Möglichkeiten der Informationsbeschaffung durch die Verfassungsschutzbehörden, in: Korte, Guido, Manfred Zoller (Hrsg.): Informationsgewinnung mit nachrichtendienstlichen Mitteln, Beiträge zur Inneren Sicherheit, Band 16, Brühl, 2001, S. 35-87

Korte, Guido: Entwicklungstendenzen der Internationalen Organisierten Kriminalität (IOK) und des internationalen Terrorismus (Islamismus), in: Bossert, Oliver, Guido Korte (Hrsg.): Organisierte Kriminalität und Ausländerextremismus/Terrorismus, Beiträge zur Inneren Sicherheit, Band 24, Brühl, 2004, S. 289-300

Kuhlmann, Axel: Transnationaler Terrorismus nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, Mainz, 2001 [unveröffentlichte Magisterarbeit am Institut für Politikwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz]

Landesamt für Verfassungsschutz Baden-Württemberg: Islamismus, Stuttgart, 2004

Lewis, Bernard: License to Kill. Usama bin Ladin's Declaration of Jihad, in Foreign Affairs Volume. 77 No.6, November/December 1998, S. 14-19

- Lia, Brynjar, Annika S. Hansen: Globalisation and the Future of Terrorism: Patterns and Predictions, 2000, aus Internetseite: http://www.mil.no/multimedia/archive/00004/Lia-R-2000-02769_4938a.pdf
- Lia, Brynjar, Thomas Hegghamme: Jihadi Strategic Studies: The Alleged Al Qaida Policy Study Preceding the Madrid Bombing, in: Studies in Conflict & Terrorism, vol. 27, 2004, S. 355-375
- Los Angeles Times: Bin Laden May Use Stone Age Tactics to E-lude High-Tech Hunt, vom 7. September 1998, aus Internetseite: www.latimes.com
- Los Angeles Times: The network has evolved into a looser, ideological movement that may no longer report to Bin Laden. Critics say the White House focus is misdirected, vom 26. September 2004, aus Internetseite: www.latimes.com
- Mayntz: Renate: Organizational Forms of terrorism. Hierarchy, Network, or a Type sui generis? MPIFG Discussion Paper 04/4, 2004, aus Internetseite: www.mpi-fg-koeln.mpg.de
- Mathews, Jessica T.: Power Shift, in: Foreign Affairs, Vol. 60, No. 1, January/February 1997, S. 50-66
- Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg: Verfassungsschutzbericht Land Brandenburg 2003, Potsdam, 2004, aus Internetseite: www.verfassungsschutz-brandenburg.de
- Morré, Peter: Statement: in: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Islamistischer Terrorismus – Eine Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft, Neuwied, Krieffel, 2002, S. 121-123
- Münkler, Herfried: Ältere und jüngere Formen des Terrorismus, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit, Wiesbaden, 2004, S. 29-43
- Nachbauer, Andreas: „Wir müssen das Grundgesetz ändern“, interview mit „die tageszeitung“ vom 18. November 2004, aus Internetseite: www.taz.de

National Commission on Terrorist Attacks upon the United States:
The 9/11 Commission Report, 2004, aus Internetseite: www.9-11commission.gov/report/911report.pdf

Nehm, Kay: Das nachrichtendienstrechtliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur, in: In: Neue juristische Wbchenschrift, Heft 46, 2004, S. 3289 - 3295

Nesser, Petter: Jihad in Europe - A survey of the motivations for Sunni Islamist terrorism in post-millennium Europe, FFI-Rapport, 2004, aus Internetseite: http://www.mil.no/multimedia/-archive/00043/Jihad_in_Europe_43302a.pdf

Pillar, Paul R.: Counterterrorism after Al Qaeda, in: The Washington Quarterly, Summer 2004, S. 101-113

Rastorp, Magnus: Interpreting the broader Context and meaning of Bin-Laden's *Fatwa*, in: Studies in Conflict & Terrorism, vol. 21, 1998, S. 321-330

Reeve, Simon: The New Jackals. Ramzi Yousef, Osama bin Laden and the future of terrorism, London, 1999

Reimann, Horst, Bernard Giesen, Dieter Goetze, Manfred Schmid: Basale Soziologie: Theoretische Modelle, Opladen, 1991⁴

Reuter, Christoph: Parasiten des Zorns. Wie Al Khaida neue Akteure rekrutiert, in: Internationale Politik, Februar 2004, S. 12-20

Ronfeldt, David and John Arquilla: What next for Networks and Netwars, in: Arquilla, John, David Ronfeldt: Networks and Netwar, 2001a, S. 311-361, aus Internetseite: www.rand.org

Ronfeldt, David and John Arquilla: Networks, Netwars, and the Future of Conflict, aus: FirstMonday, 2001b, aus Internetseite: http://www.firstmonday.org/issues/issue6_10/ronfeldt/

Rudner, Martin: Hunters and Gatherers: The Intelligence Coalition Against Islamic Terrorism, in: International Journal of Inteligence and Counterintelligence, Volume 17, Number 2, 2004, S. 193-230

Sageman, Marc: Understanding Terror Networks, 2004, Philadelphia, 2004

Schily, Otto: „Eigensinn der Länder lähmt Terrorbekämpfung“, Interview mit der Süddeutschen Zeitung vom 18. März 2004, aus Internetseite: www.sueddeutsche.de

Schoen, Gert-Dieter: Zur Organisation des Verfassungsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.): Bundesamt für Verfassungsschutz. 50 Jahre im Dienst der inneren Sicherheit, Köln, 2000, S. 67-84

Schneckener, Ulrich: Netzwerke des Terrors, SWP-Studie, Berlin, 2002, aus Internetseite: http://www.swp-berlin.org/common/-get_document.php?id=169

Schröm, Oliver, Dirk Laabs: Tödliche Fehler. Das Versagen von Politik und Geheimdiensten im Umfeld des 11. September, Berlin, 2003

Schünemann, Uwe: „Schilys Pläne haben keine Chance“, Interview mit der Berliner Zeitung vom 17. November 2004, aus Internetseite www.berlinonline.de

Senatsverwaltung für Inneres, Abteilung Verfassungsschutz: Körtting: Verfassungsschutz der Länder wichtiges Frühwarnsystem, Pressemitteilung vom 26. Oktober 2004, aus Internetseite: www.berlin.de/seninn/verfassungsschutz/aktuelles/-archiv.html#56

Shapiro, Jeremy, Bénédicte Suzan: The French Experience in Counter-terrorism, in: Survival vol. 45 no. 1, Spring 2003, S. 67-98

Shay, Shaul and Yoram Schweitzer: The 'Afghan Alumni' Terrorism. Islamic Militants against the Rest of the World, 6. November 2000, aus Internetseite: <http://www.ict.org.il/articles/articledet.cfm?articleid=140>

Siebel, Jan: Information Warfare. Das Gefechtsfeld der Zukunft?, in: Manfred Zoller (Hrsg.): Der Faktor „Intelligence“. Das nachrichtendienstliche Metier in neuer sicherheitspolitischer Verant-

wortung, Beiträge zur Inneren Sicherheit, Band 20, Brühl, 2003, S. 113-190

Simon, Steve and Daniel Benjamin: The Terror, in: Survival, vol 43, no. 4, Winter 2001-02, S. 5-18

Spiegel Online: Die falsche Legende von den Schläfern, vom 28. November 2001, aus Internetseite: www.spiegel.de

Spiegel Online: Der verlorene Said, vom 14. Januar 2002, aus Internetseite: www.spiegel.de

Spiegel Online: Attas Führungsoffizier in US-Haft? vom 12. Juni 2002, aus Internetseite: www.spiegel.de

Spiegel Online: Der Frust der Fahnder, vom 7. Juni 2003, aus Internetseite: www.spiegel.de

Spiegel Online: Die Spur führt nach Marokko, vom 15. März 2004, aus Internetseite: www.spiegel.de

Spiegel Online: Die neue Qaida-Doktrin, vom 18. März 2004, aus Internetseite: www.spiegel.de

Spiegel Online: Bin Ladens Mailbox, vom 23. April 2004, aus Internetseite: www.spiegel.de

Spiegel Online: Al-Qaidas neues Schlachtfeld, vom 29. Mai 2004, aus Internetseite: www.spiegel.de

Spiegel Online: Polizei fasst Drahtzieher der Madrid-Anschläge, vom 8. Juni 2004, aus Internetseite: www.spiegel.de

Spiegel Online: Teutonisch angehaucht, vom 14. Juni 2004, aus Internetseite: www.spiegel.de

Spiegel Online: Schilys schöne neue Welt des Datenflusses, vom 5. Oktober 2004, aus Internetseite: www.spiegel.de

Spiegel Online: Der Spion, der aus der Uni kam, vom 20. Dezember 2004, aus Internetseite: www.spiegel.de

Stern, Jessica: Terror in the Name of God. Why Religious Militants Kill. New York, 2003a

Stern, Jessica: The Protean Enemy, in: Foreign Affairs Volume 82, No. 4, July/August 2003b, S. 27-40

Süddeutsche Zeitung: Djerba-Attentäter: Ich brauche nur den Befehl, vom 18. April 2002, aus Internetseite: www.sueddeutsche.de

Taylor, Maxwell: The Way to Terrorism: typology of the Formation of Terrorist Groups, in: Hirschmann, Kai, Peter Gerhard (Hrsg.): Terrorismus als weltweites Phänomen, Berlin, 2000, S. 27-36

Thamm, Berndt Georg: Ist das Trennungsgebot noch aktuell?, in: Hirschmann, Kai, Christian Leggemann (Hrsg.): Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berlin, 2003, S. 235-250

Thamm, Berndt Georg: Terrorbasis Deutschland, Kreuzlingen, München, 2004

The Christian Science Monitor: What spy reforms mean, vom 8. Dezember 2004, aus Internetseite: www.csmonitor.com/2004/1208/p01s01-usfp.html

The Christian Science Monitor: The new top in redrawn US intelligence, vom 15. Dezember 2004, aus Internetseite: www.csmonitor.com/2004/1215/p02s01-uspo.html

The Christian Science Monitor: Fragmented leadership of the Iraqi insurgency, vom 21. Dezember 2004, aus Internetseite: <http://www.csmonitor.com/2004/1221/p01s03-woiq.html>

The Guardian: Al Qaida is back and stronger than ever, vom 19. Mai 2003, aus Internetseite: www.guardianunlimited.co.uk

The Guardian: Al-Qaida tape calls for more attacks, vom 23. Mai 2003, aus Internetseite: www.guardianunlimited.co.uk

The Guardian: Nine charged over Istanbul bombings, vom 23. November 2003, aus Internetseite: www.guardianunlimited.co.uk

The New Yorker: The Terror Web, vom 02. August 2004, aus Internetseite: www.newyorker.com

The New York Times: C.I.A. Was Tracking Hijacker Months Earlier Than It Had Said, vom 3. Juni 2002, aus Internetseite: www.nytimes.com

The New York Times: "They're Coming After us." But Who Are They Now? vom 20. Oktober 2002, aus Internetseite: www.nytimes.com

The New York Times: A Terrorist With a Deadly Past, vom 10. Februar 2003, aus Internetseite: www.nytimes.com

The New York Times: Regional Terrorist Groups Pose Growing Threat, Experts Warn, vom 8. Februar 2004, aus Internetseite: www.nytimes.com

The New York Times: Al Qaeda Rebuffs Iraqi Terror Group, U.S. Officials Say, vom 21. Februar 2004, aus Internetseite: www.nytimes.com

The New York Times: Who Is Abu Musab al-Zarqawi? vom 10. Oktober 2004, aus Internetseite: www.nytimes.com

The New York Times: Tape Opposing Iraqi Vote Attributed to bin Laden, vom 28. Dezember 2004, aus Internetseite: www.nytimes.com

The Observer: Terror cells regroup - and now their target is Europe, vom 11. Januar 2004, aus Internetseite: www.guardianunlimited.co.uk

The Observer: The bin Laden of Bagdad, vom 27. Juni 2004, aus Internetseite: www.guardianunlimited.co.uk

TIME: Saudis Wrestle With Qaeda Demons, vom 16. Juni 2004, aus Internetseite: www.time.com

Verfassungsschutz Nordrhein-Westfalen: Der 11. September 2001. Trendwende in der Sicherheitspolitik?, Rede des Leiters des nordrhein-westfälischen Verfassungsschutzes zur Eröffnung

des Instituts für Terrorismusforschung und Sicherheitspolitik, 2003, aus Internetseite: http://www.im.nrw.de/sch/-doks/vs/konsequenzen_11_9.pdf

Vitorino, António: Antwort im Namen der Kommission vom 12. September 2000 auf eine Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Rosemarie Müller vom 27. Juni 2000 [E-2068/00], aus Internetseite: http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?L=-DE&OBJID=45038&LEVEL=3&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y

Wache, Volkhard: Die Strafverfolgung islamistischer Terroristen, in: Hirschmann, Kai, Christian Leggemann (Hrsg.): Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berlin, 2003, S. 143-152

Wechsler, William F.: Strangling the Hydra. Targeting al Qaeda's Finances, in: Hoge, James F. and Gideon Rose (ed.): How did this Happen? Terrorism and the New War, New York, 2001, S. 129-143

Weimann, Gabriel: www.terror.net. How Modern Terrorism uses the Internet. United States Institute for Peace, Special Report 116, 2004, aus Internetseite: <http://www.usip.org/pubs/-specialreports/sr116.pdf>

Werthebach, Eckart: Idealtypische Organisation äußerer und innerer Sicherheit. Gutachten für die Task Force 'Zukunft der Sicherheit', vorgelegt zur 3. Sitzung am 5. Juli 2002, aus Internetseite: www.bertelsmann-stiftung.de/medien/Gutachten-Werthebach.pdf

Werthebach, Eckart: Deutsche Sicherheitsstrukturen im 21. Jahrhundert, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 44/2004, S. 5-13

Woodward, Bob: Der Angriff. Plan of Attack, München, 2004

World Islamic Front: Shaykh Usamah Bin-Muhammad Bin-Ladin, Ayman al-Zawahiri, Abu-Yasir Rifa'i Ahmad Taha, Shayk Mir Hamzah, Fazlul Rahman: Jihad Against Jews and Crusaders, World Islamic Front Statement vom 23.02.1998, aus Internetseite: <http://www.fas.org/irp/world/para/docs/980223-fatwa.htm>

- Zoller, Manfred: Offene und geheime Informationsgewinnung. Komplementarität oder Redundanz? in: Zoller, Manfred, Guido Korte (Hrsg.): Nachrichtendienste in der Informationsgesellschaft. Zur Neubestimmung des nachrichtendienstlichen Aufgabenspektrums am Beispiel internationaler Terrorismus und Proliferation, Beiträge zur Inneren Sicherheit, Band 12, Brühl, 2000, S. 15-30
- Zürn, Michael: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt, 1998

Nina Florack¹

**Terrorismus als Ausdruck
eines mangelhaften politischen Systems?
Fallbeispiele und Präventionsmöglichkeiten.**

¹ Nina Florack, M.A., Politologin, Lehrbeauftragte FH-Bund, FB ÖS

1. Konvergenzen politischer Entstehungsstrukturen von Terrorismus?

“The Triumph of democracy and tolerance in Iraq, in Afghanistan, and beyond would be grave setback for international terrorism. [...] Everywhere that freedom takes hold, terror will retreat.”¹

Der amerikanische Präsident George W. Bush begründete den Krieg in Afghanistan und gegen den Irak in einer Rede an die Nation mit dem Kampf gegen den Terrorismus. Die Einführung demokratischer Verhältnisse stellte er zur Vermeidung der Entstehung und Verbreitung terroristischer Netzwerke heraus und bewies damit die hohe tagespolitische Brisanz der Frage nach dem Verhältnis der Entstehung von Terrorismus auf der einen und der Ausgestaltung der Staatsform auf der anderen Seite. Die Forschung jedoch sieht nicht in den von Demokratien gewährten Freiheiten den Ansatzpunkt zur Bekämpfung von Terrorismus, sondern begründet mit ihnen vielmehr in erster Linie die Anfälligkeit von Demokratien.

Die Fragestellung, ob sich die - von Bush als Leitmotiv festgemachte - Korrelation zwischen der Verbreitung von Demokratie und der Verhinderung von Terrorismus bestätigen lässt, oder ob es sich beim Terrorismus um eine Folgeerscheinung struktureller Probleme verschiedener politischer Systeme handelt, kennzeichnet die Untersuchung dieses Beitrages.

Die Bedrohung nicht nur der westlichen Demokratien durch Terrorismus hat seit den 1990er Jahren und mit dem vorläufigen Höhepunkt der terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten von Amerika das Schreckensbild klassischer Kriege abgelöst. Durch Asymmetrie gekennzeichnete Konflikte, in denen Staaten mit Terrorgrup-

¹ Bush, George W.: Ansprache an die Nation vom 7. September 2003. Abrufbar unter: www.whitehouse.gov/news/releases/2003/09/20030907-1.html. Abgerufen am 07.06.2004.

pen konfrontiert sind, haben globale Ausmaße angenommen.² Angesichts der gegenwärtigen Bekämpfung des Phänomens Terrorismus scheinen die Ursachen für eine solche Radikalisierung sowohl in der öffentlichen Wahrnehmung als auch in der wissenschaftlichen Forschung zu verblissen.

Die Ursachenforschung zur Entstehung terroristischer Organisationen gilt als interdisziplinäre Herausforderung. Sie streift das Arbeitsfeld von Psychologen, Soziologen und Politikwissenschaftlern. Vertreter des „biographischen Ansatzes“ versuchen innerhalb der Psychologie zu klären, aufgrund welcher persönlichen Erfahrungen ein Individuum terroristische Gewalt zum Einsatz bringt. Der „soziologische Erklärungsansatz“ betont dagegen die gesellschaftlichen Verhältnisse, die den Ausgangspunkt für die Bildung terroristischer Organisationen ausmachen. Beide Erklärungsmuster sind innerhalb der Ursachenforschung fest etabliert und finden vielfältige Anwendung. Die vorliegende Studie benutzt einen anderen Ansatz. Sie fußt auf der Analyse von politischen Zusammenhängen und Systemmerkmalen. Ziel ist es, Bedingungsfaktoren zur Erklärung der Entstehung von Terrorismus auf originär politikwissenschaftlichem Feld zu prüfen.

Im Rahmen dieser politikwissenschaftlichen Strukturanalyse sollen Hindernisse für die Nutzung legaler Partizipationsmöglichkeiten durch den Bürger diskutiert werden. Schließlich weisen moderne Demokratien über das aktive und passive Wahlrecht hinausgehende Angebote der politischen Teilhabe auf. Trotzdem sind sie nicht vor terroristischen Organisationen gefeit, wie das Beispiel der Roten Armee Fraktion (RAF) in der Bundesrepublik unter Beweis stellen wird. Auch Diktaturen, die sich durch unzureichende Partizipationsmöglichkeiten der Bürger auszeichnen, bringen terroristische Organisationen hervor. Zur Analyse von Entstehungsbedingungen des Terrorismus in totalitären Staaten bietet sich die ETA (Euskadi ta Askatasuna) im früheren Franco-Spanien an. Wenn weder Demokratien noch Diktaturen die Entstehung von Terrorismus verhindern, gehören universelle Bedingungen und Entwicklungen politischer Systeme auf den Prüfstand. Al-Qaida im *Failed State* Afghanistan wird das Forschungsobjekt einer dritten Fallstudie markieren, die den Katalog

² Vgl. Münkler, Herfried: Die neuen Kriege. Bonn 2002. S. 183. Künftig zitiert als: Münkler: Die neuen Kriege.

divergierender politischer Systeme und unterschiedlicher Ausrichtungen von Terrorismus komplettiert.

Politische Partizipation generiert damit zum Schlüsselbegriff dieses Beitrages. Sie kann unterschiedliche Formen annehmen, die von der Teilnahme an Wahlen und Bürgerinitiativen bis hin zum zivilen Ungehorsam und zum Einsatz von Gewalt reichen. Auch der Terrorismus wird als Variante der politischen Partizipation definiert.³ Er wird zudem als Mittel des „last resort“ bezeichnet.⁴ Doch dem Einsatz terroristischer Gewalt gehen in der Regel andere Partizipationsformen voraus. Die von ihnen ausgeübten Gewalttaten erweisen sich als Produkt einer Gewaltspirale, die ihren Ausgangspunkt in einer oftmals zunehmend gewaltsamer agierenden Widerstandsbewegung hat.⁵ Daher muss auch die staatliche Reaktion gegenüber der sich radikalisierenden Bewegung in den Mittelpunkt der Untersuchung politischer Strukturen rücken: Antwortet die Politik konfrontativ oder integrativ auf diese Herausforderung? Und welche Bedeutung hat diese Reaktion für den Entwurf einer terroristischen Strategie durch gewaltbereite Akteure?

Die Analyse von drei unterschiedlichen Fallbeispielen soll Antwort auf die Frage nach konvergenten Eskalationsursachen geben und schließlich in einen Entwurf präventiver Politikgestaltung münden. Die Beispiele sind in zeitlicher Hinsicht über die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts verteilt, sie stehen im Kontext jeweils unterschiedlicher Staatsordnungen und greifen divergierende Motivationslagen auf Seiten der Terroristen auf.

³ Unter politischer Partizipation werden alle Tätigkeiten der Bürger subsumiert, die unternommen werden, um das politische System zu beeinflussen. Vgl. Kaase, Max: Politische Beteiligung. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik. Bd. 3. Die westlichen Länder. München 1992. S. 339-346. Hier S. 339. Künftig zitiert als: Kaase: Politische Beteiligung.

⁴ Laqueur, Walter: The New Terrorism. Fanaticism and the Arms of Mass Destruction. London ²2001. S. 9.

⁵ Vgl. Waldmann, Peter: Terrorismus. Provokation der Macht. München 1998. S. 132. Künftig zitiert als: Waldmann: Terrorismus. Provokation der Macht.

2. Referenzrahmen Pluralistischer Terrorismusforschung

2.1 Definition von Terrorismus

Der Begriff des Terrorismus leitet sich von dem lateinischen Wort *terror* ab, das mit „Schrecken“ oder freier als „Angst und Schrecken auslösendes Phänomen“ übersetzt wird. Er besitzt eine abwertende Konnotation; terroristische Anschläge werden nicht nur als illegal, sondern auch als illegitim verstanden. Die Schreckensherrschaft der Jakobiner 1793/94 in Frankreich, „La terreur“, bildet in dieser Hinsicht eine Ausnahme, da in den revolutionären Kreisen damals der Terror als rechtschaffendes Mittel zur Durchsetzung der aufklärerisch-humanitären Ideale in Staat und Gesellschaft galt. Nach einer weiteren Radikalisierung und dem Sturz Robespierres etablierten sich die Neologismen „terrorisme“ und „terroriste“, die daraufhin zu Synonymen für Gewalt, Schrecken und Willkür wurden. Aufgrund der negativen Assoziation bezeichneten sich Terroristen spätestens nach dem Zweiten Weltkrieg bevorzugt als Freiheits- oder Guerillakämpfer.⁶

Daher muss der Terrorismusbegriff von den angrenzenden Begriffen des Terrors und des Guerillakampfes unterschieden werden. Die Abgrenzung zwischen Terrorismus und dem bloßen Terror lässt sich auf der Akteurs-ebene vollziehen. Während der „Terrorismus“ als bestimmte Form des Angriffs gegen einen Staat oder eine staatliche Ordnung gilt und aus der Bevölkerung oder Teilen derselben durchgeführt wird, werden unter „Terror“ staatliche Schreckensherrschaften – wie sie Hitler oder Stalin betrieben haben – subsumiert. Terror folgt einem sogenannten Top-Down-Modell, welches davon ausgeht, dass der Terror von den Herrschenden ausgeht und sich gegen die eigene Bevölkerung richtet.⁷

Der Terrorismus wie auch die Guerilla beschreiben Kampfmethoden, die häufig miteinander kombiniert werden. Umfasst einerseits der Guerilla-

⁶ Vgl. Hoffman, Bruce: Terrorismus – Der unerklärte Krieg. Neue Gefahren politischer Gewalt. Bonn 2002. S. 15f. Künftig zitiert als: Hoffman: Terrorismus – Der unerklärte Krieg.

⁷ Vgl. Waldmann: Terrorismus. Provokation der Macht. S. 14f.

kampf eine militärische Strategie, rücken andererseits im Terrorismus kommunikationsstrategische Elemente in den Mittelpunkt. So zielt der Terrorist – in Abgrenzung zum Guerillakämpfer – nicht auf die Besetzung eines Territoriums, sondern versucht, das Denken und Handeln der Menschen zu beeinflussen. Wird im Guerillakampf zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten unterschieden, verwischt der Terrorismus zunehmend eine solch scharfe Trennlinie.

Trotz zahlreicher Übereinstimmungen in herausgestellten Terrorismusmerkmalen für ein weites Spektrum politisch motivierter Gewalttaten muss die Suche nach einer von der Forschung einheitlich getragenen Definition als müßig gelten.⁸ Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 hat sich der Katalog zur Bestimmung terroristischer Aktivitäten zudem beträchtlich erweitert, so dass ein definitorischer Konsens mehr denn je außer Reichweite scheint. Die Frage nach der Legitimität der Gewaltakte kennzeichnet einen kritischen Punkt sowohl in der Perzeption der politischen Akteure als auch im Diskurs der Terrorismusforschung. Denn schließlich gilt: „One man’s terrorist is another man’s freedom fighter.“⁹

Als wiederkehrende Bestimmungsmerkmale in den Terrorismusdefinitionen sind die Androhung und/oder der Einsatz von Gewalt, die Verbreitung von Furcht und Schrecken sowie die politische Zielsetzung auszumachen. Terrorismus wird als Strategie verstanden, die auf dem Element der Gewalt aufbaut und sich sowohl gegen Sachen als auch gegen Personen richten kann. Die Androhung dieser rechtfertigt bereits die Klassifizierung als terroristische Handlung.

Terroristische Anschläge dienen zum einen als Mittel, um für eine terroristische Organisation und ihre Forderungen öffentliche Aufmerksamkeit einzuwerben. Sie richten sich an den „zu interessierenden Dritten“. Zum anderen wird der Staat als Gegner herausgefordert und gezielt zu einer

⁸ Schmid hat in den 1980er Jahren 109 Terrorismusdefinitionen zusammengetragen. Vgl. Schmid, Axel P. u.a.: *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literatures*. Amsterdam 21988. S. 5f. Künftig zitiert als: Schmid: *Political Terrorism*.

⁹ Vgl. Laqueur, Walter: *Krieg dem Westen. Terrorismus im 21. Jahrhundert*. S. 353. Künftig zitiert als: Laqueur: *Krieg dem Westen*.

Überreaktion gedrängt. Infolge dieser intendierten Interaktion wollen Terroristen schließlich Sympathisanten gewinnen. Damit zeigen sich die Ziele der Akteure ambivalent: Es werden Ängste in der Bevölkerung erzeugt, die sich schließlich in Solidarität umwandeln sollen. Durch die politische Zielsetzung unterscheidet sich Terrorismus von anderen Formen der Kriminalität. Politische Forderungen und Ideologien bilden das Handlungsmotiv terroristischer Organisationen, die oftmals den Staat oder eine Staatengemeinschaft in seiner Gesamtheit ablehnen und bekämpfen.¹⁰

Eine Terrorismusdefinition, die diese drei Kriterien aufnimmt und darüber hinaus die Frage der Legitimität berücksichtigt, soll als Grundlage dieses Beitrages handlungsleitend fungieren.¹¹ Terrorismus gilt somit als Teil einer politischen Widerstandsbewegung und ist Ausdruck einer nicht institutionell verankerten, unkonventionellen und illegalen Partizipation.

2.2 Zielrichtungen von Terrorismus

Die Forschungsliteratur unterscheidet Formen des Terrorismus oftmals anhand der von Terroristen eingesetzten Mittel. Da sich diese Studie jedoch mit den Ursprüngen und der Entstehung von Terrorismus befasst, bietet sich hier hingegen vielmehr eine Differenzierung nach den Motiven der Akteure an als die Differenzierung nach unzähligen und damit unüberschaubaren Aktionsmodi. Die Motivlage terroristischer Organisatio-

¹⁰ Aber auch das Eintreten für einen politischen Schwerpunkt - wie zum Beispiel durch radikale Umweltschutzgruppen - bildet eine Erscheinungsform des Terrorismus. Vgl. Bossert, Oliver und Guido Korte: Organisierte Kriminalität und Ausländerextremismus/Terrorismus. Brühl 2004. S. 289f. Künftig zitiert als: Bossert: Organisierte Kriminalität und Ausländerextremismus.

¹¹ Vgl. Backes, Uwe: Auf der Suche nach einer international konsensfähigen Terrorismusdefinition. In: Möllers, Martin H.W. und Robert Chr. Van Ooyen (Hrsg.): Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2002/2003. Frankfurt a.M. 2003. S. 153-165. Hier. S. 164.

nen wird in der Literatur nach „sozialrevolutionärer“, „ethnisch-nationalistischer“ und „religiöser“ Ausrichtung unterschieden.¹²

2.2.1 Sozialrevolutionär motivierter Terrorismus

Mit der Kategorie des sozialrevolutionären Terrorismus wird zunächst eine Form des Terrorismus verbunden, die im Umfeld marxistisch-leninistischer oder maoistischer Ideen entsteht. Dieses Bild ist durch die Bekanntheit links-orientierter Gruppen wie der RAF in Deutschland oder den Roten Brigaden in Italien entstanden.¹³

Daher dominiert in der Forschung der links-orientierte Terrorismus als Analyseobjekt. Marxistisch inspirierte Terroristen zielen auf eine umfassende revolutionäre Umgestaltung von Staat und Gesellschaft ab. Alle Bereiche des öffentlichen Lebens sollen so verändert werden, dass jeder Bürger im Wesentlichen einen gleichen Lebensstil verfolgt, wobei er ein Leben gemäß seinen Bedürfnissen zu führen habe.¹⁴ Parolen wie der Aufruf zum Klassenkampf, das Ende des Kapitalismus und die Befreiung der „Dritten Welt“ beherrschen den Sprachgebrauch und das Erscheinungsbild der links-orientierten Terroristen.

Neben den links-orientierten Terroristen gehören aber auch Gruppen im rechten Spektrum der Ideologien in die Kategorie des sozialrevolutionären Terrorismus. Während sich erstere als Internationalisten bezeichnen, räumen rechts-orientierte Terroristen den Interessen und Werten ihres eigenen Landes oder ihrer Rasse den Vorrang ein. Unabhängig von linken oder rechten Ausprägungen basiert der sozialrevolutionäre Terrorismus auf gemeinsamen Werten. Primäres Ziel der sich auch als Revolutionäre

¹² Einzeltäter spielen in der Forschung eine untergeordnete Rolle, obwohl auch sie in den Geltungsbereich der Terrorismusdefinition fallen können.

¹³ Aber auch neonazistische oder neofaschistische Ideen können der Bildung einer terroristischen Organisation zugrunde liegen. Die US-amerikanische Ku-Klux-Klan-Bewegung bietet ein Beispiel für rechts-orientierten Terrorismus. Vgl. Laqueur, Walter: Terrorismus. Kronberg 1977. S. 137. Künftig zitiert als: Laqueur: Terrorismus.

¹⁴ Vgl. Waldmann: Terrorismus. Provokation der Macht. S. 85.

bezeichnenden Terroristen ist eine Neuausrichtung der Gesellschaft, deren politisches System sie bekämpfen. Die eigene Orientierung ist zu meist diffus und populistisch, so dass sie sich mühelos den jeweiligen Umständen anpassen kann.¹⁵

Im Zuge der 1968er Bewegung in Europa erlebte der links-orientierte Terrorismus einen Aufschwung. Ende der 1980er Jahre - mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Untergang des Kommunismus - ebte diese Bewegung zu Gunsten des aufkommenden rechts-orientierten Terrorismus in den westlichen Gesellschaften ab.¹⁶

2.2.2 Ethnisch-nationalistisch motivierter Terrorismus

Während der Adressat des links-orientierten sozialrevolutionären Terrorismus die unterdrückte Arbeiterklasse ist, steht beim ethnisch-nationalistischen Terrorismus das eigene Volk als Zielgruppe im Vordergrund. Das Anliegen ihres Aufbegehrens liegt in der Einforderung vermehrter Autonomierechte oder der Gründung eines separatistischen Nationalstaates. Seinen Ursprung hat der ethnisch-nationalistische Terrorismus in der Verteidigungsgewalt. Ein zur Strategie des Terrorismus greifendes Volk kann sich in der Regel nicht frei entfalten, sondern unterliegt Repressionen. Daraus resultieren eine effektive Vermittelbarkeit der Zielvorhaben und die Legitimität der eingesetzten Gewalt gegenüber einem breiten Publikum. Ein Blick auf die Opferzahlen des ethnisch-nationalistischen Terrorismus insgesamt zeigt, dass diese die des sozialrevolutionär bedingten Terrorismus bei weitem übersteigen.¹⁷

¹⁵ Vgl. Laqueur: Terrorismus. S. 137f. und vgl. Bossert: Organisierte Kriminalität und Ausländerextremismus. S. 209ff.

¹⁶ Vgl. Hirschmann, Kai: Terrorismus. München 2003. S. 18. Künftig zitiert als: Hirschmann: Terrorismus.

¹⁷ Im Jahre 2003 waren 28% aller terroristischen Anschläge ethnisch-nationalistisch motiviert. Nur 14% hatten einen sozialrevolutionären Hintergrund. Vgl. Abbildung 5; vgl. Schwan, Sigfried: Huntingtons These vom „clash of civilisations“: untersucht am Beispiel des Konflikts zwischen der islamischen Welt und der westlichen Zivilisation. Brühl 2001. S 36ff.

Nach dem zweiten Weltkrieg kam es im Zuge der Entkolonialisierung zu einem Anwachsen des ethnisch-nationalistisch, oder auch als separatistisch bezeichneten Terrorismus.¹⁸ Dieser stellte bis zu den Anschlägen des 11. September 2001 die häufigste Erscheinungsform dar und entwickelte sich parallel zum sozialrevolutionär geprägten Terrorismus seit Ende der 1960er Jahre. Die ETA in Spanien, die PLO in Israel und die IRA in Großbritannien gelten als die wichtigsten Beispiele für den ethnisch-nationalistischen Terrorismus - bei vielen Organisationen ist zudem eine Vermischung mit religiösen Motiven festzustellen. Da diese bei PLO und IRA lediglich als zweitrangig eingestuft werden, weist die Forschung beide dem ethnisch-nationalistischen Terrorismus zu. Zudem muss konstatiert werden, dass religiöse Elemente oftmals nur als rechtfertigendes Beiwerk durch gewaltbereite Akteure eingesetzt und somit missbraucht werden.¹⁹

2.2.3 Religiös motivierter Terrorismus

Überragt das religiöse Gebot zum terroristischen Handeln die zuvor genannten Zielrichtungen wie bei den Gruppierungen der HAMAS, des islamischen Dhiġad und der Hisbollah, werden jene der dritten Kategorie, dem religiös motiviertem Terrorismus, zugewiesen. Er unterscheidet sich durch seine Radikalität von den anderen Formen. So gilt der Kampf gegen die Ungläubigen als heilige Pflicht, bei deren Erfüllung er oftmals an keine Restriktionen gebunden ist. Der religiöse Terrorismus hebt sich durch seine hohen Opferzahlen von den anderen Terrorismusformen ab. Sein starker Jenseitsbezug und die als Rechtfertigungsgrundlage missbrauchte Religion legitimieren in den Augen der Terroristen die hohen Opferzahlen.²⁰

Der religiöse Terrorismus ist ein altes Phänomen, das sich in allen drei Buchreligionen findet. Die christlichen Kreuzzüge im Heiligen Land gelten ebenso als Beispiel wie der Kampf der jüdischen Irgun gegen die Palästenser und der Kampf der HAMAS gegen den Feind Israel und die „De-

¹⁸ Vgl. Hoffman: Terrorismus - Der unerklärte Krieg. S. 57.

¹⁹ Vgl. Hirschmann: Terrorismus. S. 21.

²⁰ Vgl. Hoffman: Terrorismus - Der unerklärte Krieg. S. 112.

kadenz der westlichen Welt“.²¹ Seit Anfang der 1980er Jahre nimmt die Anzahl radikaler religiöser Bewegungen wieder zu, die sich häufig, jedoch nicht ausschließlich, im Kontext des Islam bilden. Im 21. Jahrhundert scheinen terroristische Gruppen, die sich um ein religiöses Ziel organisieren, eine neue Bedrohung darzustellen. Die Erneuerung des religiösen Terrorismus lässt sich auf Trends in der muslimischen, vornehmlich der arabischen Welt zurückführen. Ausgangspunkt für diese Entwicklung waren die Revolution im Iran und der Einmarsch der Roten Armee in Afghanistan. Die „Islamische Revolution“ unter Ajatollah Khomeini schuf nicht nur den religiösen Gottesstaat, sie propagierte auch den Export ihres Revolutionsmodells in andere Länder. Ein weiteres wichtiges Moment für die Entwicklung des islamischen Terrorismus war das Eingreifen der Roten Armee in Afghanistan 1979. Der Krieg in Afghanistan wurde als Angriff auf die gesamte islamische Welt gesehen. Sympathisanten aus islamischen Staaten zogen als freiwillige Kämpfer nach Afghanistan, um den Islam zu verteidigen.²² Aus den Kämpfern dieses „Heiligen Krieges“ rekrutierten sich die ersten Mitglieder des Netzwerkes al-Qaida.

Al-Qaida als terroristisches Netzwerk religiöser Prägung zeichnet sich durch einen hohen Internationalisierungsgrad aus. Nicht nur gute Kommunikations- und Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Gruppierungen, sondern auch die Verteilung ihrer Mitglieder auf mehrere Länder sind als Merkmale auszumachen.

2.3 Divergierende politische Systeme und Terrorismus

Die wichtigsten Charakteristika von Demokratien und Diktaturen geben Aufschluss über das theoretische Verhältnis der Staatsform zur Entstehung von Terrorismus. Mit dem Begriff der Demokratie bezeichnet man eine Staatsform, die sich in Abgrenzung von anderen Staatsformen, als

²¹ Vgl. Carr, Caleb: Terrorismus - Die sinnlose Gewalt. Historische Wurzeln und Möglichkeiten der Bekämpfung. München 2002. S. 35 und S. 189. Künftig zitiert als: Carr: Terrorismus – Die sinnlose Gewalt.

²² Vgl. Hirschmann: Terrorismus. S. 21 und vgl. Bossert: Organisierte Kriminalität und Ausländerextremismus. S. 212.

eine Herrschaft des Volkes versteht.²³ Das Gegenbild zu dieser Volksherrschaft ist die Diktatur, die sich auf die Herrschaft einer Person, Partei oder Klasse stützt. Die Herrscher verfügen über ein Monopol auf die Macht im Staat und üben diese uneingeschränkt aus.

Demokratien weisen eine Reihe von Kriterien auf, durch die sie sich von Diktaturen oder anderen Herrschaftsformen unterscheiden: Volkssouveränität, politische Gleichheit, Bürgerrechte, Rechtsschutz, Partizipation und eine demokratische Kultur gehören zu den Bedingungen eines demokratischen Systems.

Mit gleichen Partizipationschancen wird die Möglichkeit beschrieben, dass jeder Bürger seine eigenen Präferenzen formulieren und in den politischen Entscheidungsprozess einbringen kann. Informiert durch unabhängige Medien wacht eine aufgeklärte Öffentlichkeit kritisch über die Politik und überprüft die Entscheidungen der Regierenden, die für einen begrenzten Zeitraum Gültigkeit behalten. Die Opposition genießt in einer Demokratie eine besondere Stellung: Sie muss sich frei entfalten können. Gleiches gilt für Minderheiten. Dieses Maximum an Partizipation sollte der Entstehung von Terrorismus entgegenwirken, weil die Bürger ihre Interessen auf institutionell verankertem Wege in den politischen Prozess einbringen können.

Diktaturen hingegen zeichnen sich durch eine Monopolisierung der Staatsgewalt aus. Mit dieser Machtkonzentration gehen die Beseitigung der Opposition sowie die generelle Aufhebung der gesellschaftlichen wie der politischen Vielfalt einher. Dieser Prozess der Vereinheitlichung lässt keinen Platz für die Entfaltung von Minderheiten. Alle von der Führungsschicht abweichenden Vorstellungen haben in der Diktatur keine Chance auf Artikulation und Einbringung in den politischen Prozess. Dadurch werden die Möglichkeiten der politischen Partizipation eingeschränkt. Die diktatorische Herrschaftsetablierung schließt mit der Umwandlung des Rechtsstaates in einen Polizeistaat ab. Die in Diktaturen institutionell kaum verankerten Möglichkeiten zur politischen Partizipation müssten demnach die Entstehung von alternativen Beteiligungsformen fördern. Wenn Bürger ihre Meinung nicht über die im politischen System vorge-

²³ Vgl. Vorländer, Hans: Demokratie. Geschichte. Formen. Theorien. München 2003. S. 14.

sehenen Kanäle einbringen können, macht dies den Rückgriff auf alternative Formen wahrscheinlich; Terrorismus ist eine Option.

Die in Demokratien verankerten Grund- und Bürgerrechte enthalten unter anderem die Meinungs-, Versamlungs- und Bewegungsfreiheit. Durch diese Rechte erweitern sich die Partizipationsmöglichkeiten über den institutionellen Rahmen hinaus. Auch oppositionell eingestellte Bürger können ihre Meinung, zum Beispiel durch Demonstrationen oder Streiks, in legaler Weise zum Ausdruck bringen. Zur Anwendung illegaler gewaltsamer Beteiligungsformen wie Terrorismus besteht in intakten Demokratien also grundsätzlich keine Notwendigkeit.

Doch das Verhältnis zwischen Herrschaftsformen und dem Terrorismus wird in der Wissenschaft höchst unterschiedlich bewertet. Nach WILKINSON können die in Demokratien verankerten Grund- und Bürgerrechte auch die Entstehung von Terrorismus fördern. Insbesondere das Recht auf freie Versammlung und Bewegung vergrößert den Handlungsfreiraum der Bürger und kann zur Bildung einer terroristischen Organisation ausgenutzt werden.²⁴ Diktaturen hingegen beugen der Entstehung von Terrorismus vor, indem sie jede Form der Gruppenorganisation, die auf oppositionellen Meinungen basiert, *a priori* unterdrücken. Durch repressive Steuerungsinstrumente sinkt also die Wahrscheinlichkeit der Entstehung von Terrorismus.

Nach WILKINSON und SCHMID zeichnen sich demokratische Systeme durch ein hohes Maß an Konfliktregelungsmechanismen aus. So fungieren unabhängige Gerichte als Streitschlichtungsorgane und ermöglichen dadurch den Abbau politischer Spannungen. Demokratien sind damit in der Lage, Protestbewegungen zu tolerieren beziehungsweise zu integrieren, um so einer zunehmenden Radikalisierung, die im Terrorismus enden kann, vorzubeugen.²⁵

²⁴ Vgl. Wilkinson, Paul: *Terrorism and the Liberal State*. New York ²1986. S. 28. Künftig zitiert als: Wilkinson: *Terrorism and the Liberal State*.

²⁵ Vgl. Schmid, Axel P.: *Terrorism and Democracy*. In: *Terrorism and political violence* 4 (1992) Heft 4. S. 10-28. Hier S. 17 und Wilkinson: *Terrorism and the Liberal State*. S. 26.

Diktaturen hingegen verfügen über keine Konfliktregelungsmechanismen, da Auseinandersetzungen im Vorfeld unterdrückt werden. Entsteht trotz der repressiven Politik eine Widerstandsbewegung, so verfügen Diktaturen über keinerlei Instrumente, diese Bewegung aufzufangen und zu integrieren. Im Ergebnis ebnen dieser Ansicht nach Diktaturen in ohnmächtiger Weise den Weg zu einer weiteren Radikalisierung.

Die dritte Kategorie des *Failed State* zeichnet sich durch die Abwesenheit von Staatlichkeit aus.²⁶ Der „gescheiterte Staat“ ist ein Phänomen, das im Wesentlichen auf drei Charakteristika basiert: dem Wegfall effektiver Staatsgewalt, der Eskalation der Gewaltanwendung und schließlich der Abwesenheit der inneren und/oder äußeren Souveränität.²⁷ Diese Merkmale haben Auswirkungen auf die Erscheinungsform terroristischer Gewaltanwendung. Institutionalisierte Partizipationsmöglichkeiten sind nicht gegeben, da staatliche Strukturen fehlen oder nicht wirksam sind. Wahlen, Parteien und Opposition nach westlichem Demokratieverständnis existieren nicht. Die staatliche Reaktion gegenüber der Bevölkerung ist von Willkür geprägt, resultierend aus der unzureichenden Bindung an Rechtsnormen. Der allgemeine Schutz von Bürger- und Grundrechten kann im *Failed State* mangels behördlicher Infrastruktur nur schwerlich garantiert werden. Auch ein unabhängiges Gerichtsverfahren wird durch unzureichende institutionelle Strukturen kaum gewährleistet.²⁸ Damit weist das Verhältnis „gescheiterter Staaten“ zur Entstehung von Terrorismus deutliche Parallelen zum Verhältnis von Diktaturen zu Terrorismus auf.

Abgesehen von den bislang dargelegten Ergebnissen qualitativer Analysen, wurden seit den 1960er Jahren zwei bedeutende quantitative Unter-

²⁶ Staatlichkeit setzt sich aus der Trias Staatsvolk, Staatsgewalt und Staatsgebiet zusammen.

²⁷ Vgl. Bartel, Jürgen: Die humanitäre Intervention durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im „Failed State“. Das Beispiel Somalia. Frankfurt a.M. 1999. S. 74f. und S. 78.

²⁸ Vgl. Thüerer, Daniel: Der Wegfall effektiver Staatsgewalt. Heidelberg 1996. S. 43.

suchungen durchgeführt.²⁹ Einheitliches Ergebnis der Datenerhebungen zum Verhältnis von Demokratien und Terrorismus ist, dass insbesondere Demokratien einen günstigen Nährboden für terroristische Aktivitäten schaffen. Als Ursache lässt sich nicht nur die verankerte Meinungs-, Versammlungs- und Bewegungsfreiheit anführen. Besonders die Pressefreiheit bietet Terroristen eine Plattform für ihre Aktivitäten. Auf die mediale Aufarbeitung ihrer Aktionen angewiesen, können Terroristen in Demokratien ein hohes Maß an Aufmerksamkeit für ihre Organisation und ihre Ziele gewinnen.³⁰ Hinzu kommt, dass die strafrechtliche Verfolgung terroristischer Aktivitäten an feste rechtliche Abläufe und Gesetze gebunden ist. Diktaturen haben einen größeren Handlungsspielraum und können schneller und härter gegen Terroristen vorgehen. Ob sich das Ergebnis der quantitativen Forschung in den ausgewählten Fallbeispielen widerspiegelt, ist Gegenstand dieses Beitrages.

2.4 Forschungslücke durch methodische Defizite

Quantitative Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Terrorismus und Staatsform weisen eine Reihe von Defiziten auf. Robert Tedd GURR untersuchte terroristische Anschläge in 87 Ländern, die er in drei Kategorien - Demokratie, Autokratie und Zwischenformen - unterteilte. Die Studie umfasste den Zeitraum von 1961 bis 1970. GURR kam darin zu dem Ergebnis, dass die Wahrscheinlichkeit eines terroristischen Anschlages in Demokratien um ein Drittel höher läge als in Diktaturen.³¹ Die Schwächen der Studie bestehen jedoch in der mangelnden Unterscheidung zwischen Anschlags- und Entstehungsort. Demokratien sind aufgrund ihrer Kommunikationsdichte besonders anfällig für terroristische Anschläge, müssen aber nicht zwangsläufig der Entstehungsort der jeweili-

²⁹ Vgl. Eubank, William Lee und Leonard Weinberg: Does Democracy encourage terrorism? In: *Terrorism and Political Violence* 6 (1994). Heft 4. S. 242f. Vgl. auch Gurr, Robert Ted: *Terrorism in Democracies. Its social and political base*. In: Reich, Walter (Hrsg.): *Origins of terrorism. Psychologies, ideologies, theologies, states of mind*. Cambridge u.a. 1990. S. 86-103. Künftig zitiert als: Gurr: *Terrorism in Democracies*.

³⁰ Vgl. Waldmann: *Terrorismus. Provokation der Macht*. S. 129.

³¹ Vgl. Gurr: *Terrorism in Democracies*. S. 28f.

gen Organisation sein. Auf die Entstehungsbedingungen aber konzentriert sich diese Arbeit. Zudem kommen in Anbetracht des behandelten Zeitraums Zweifel an der heutigen Relevanz der Ergebnisse auf - dies insbesondere vor dem Hintergrund eines sich stets verändernden Terrorismusbildes.

Eine neuere Studie erfasst 379 terroristische Gruppen in ihren Entstehungsländern, die wiederum in sechs Kategorien - von der stabilen Demokratie bis zu absolutistisch regierten Staaten - untergliedert sind. Auch bei dieser Studie wird die Wahrscheinlichkeit der Entstehung von Terrorismus in Demokratien als dreieinhalb Mal höher als in Nicht-Demokratien beziffert. In Demokratien bildeten sich drei Mal so viele terroristische Organisationen wie in Nicht-Demokratien. Obwohl die Studie aktueller ist und explizit die Entstehungsseite von Terrorismus untersucht, können ihre Ergebnisse nur eingeschränkt übernommen werden. Einerseits ist die Einstufung des Faktors wenig repräsentativ, weil sie lediglich zwischen zwei Kategorien (Demokratie und Nicht-Demokratie) unterscheidet, die Untersuchung jedoch sechs Kategorien umfasste. Andererseits werden quantitative Aussagen über Größe und Aktivität der terroristischen Organisation nicht berücksichtigt.³²

Quantitative Methoden erweisen sich als unbefriedigend für die Untersuchung des Verhältnisses von Terrorismus und politischem System. Die statistische Untersuchung auf der Grundlage terroristischer Anschläge birgt die Gefahr der Willkür in der Auswahl der Anschläge und in der Einteilung der Länder nach Kategorien des politischen Systems. Zudem sind auch die bisher durchgeführten qualitativen Untersuchungen auf das Verhältnis von Demokratien zu Terrorismus fokussiert, ohne detailliert die Entstehungsbedingungen des Terrorismus zu analysieren. Der Fragestellung nach dem Verhältnis zwischen der Entstehung von Terrorismus und dem politischen System kann sich aber ausschließlich mit qualitativen Untersuchungen genähert werden, da sie fallbezogene, individualisierte Erklärungen und die kulturelle Relativierung gesellschaftsbezogener

³² Zur Kritik an der Studie von Eubank/Weinberg vgl. auch Sandler, Todd: On the Relationship between Democracy and Terrorism. In: Terrorism and Political Violence 7 (1995) Heft 4. S. 1-9.

Kenntnisse einschließen.³³ Wenn Terrorismus sowohl in Demokratien als auch in Diktaturen entsteht, erweist es sich als bedeutsam, die gemeinsamen Strukturelemente, welche die Entstehung von Terrorismus beeinflussen, offen zu legen.

2.5 Indikatoren politischer Systemmängel

Der aus einer Gewaltspirale hervorgehende Terrorismus kann als eine, wenn auch systemwidrige, Form politischer Partizipation verstanden werden. Unter politischer Beteiligung werden

„(...) alle Tätigkeiten verstanden, die Bürger freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen.“³⁴

Dieser Partizipationsbegriff lässt sich anhand von vier Kriterien unterteilen. So unterscheidet man zunächst zwischen repräsentativ-demokratischer (zum Beispiel Wahlen und Parteimitgliedschaften) und direkt-demokratischer Partizipation (zum Beispiel Bürgerinitiativen und Volksentscheide). Nach dem Grad der institutionellen Verankerung werden in Demokratien Wahlen und Demonstrationen als Form der verfassten Partizipation von Hausbesetzungen als Form der nicht-verfassten Partizipation abgegrenzt. Der Rechtsstatus untergliedert die politische Partizipation zudem in legale und illegale Beteiligung (Streik versus Terrorismus). Als letztes Kriterium dient der Grad der öffentlichen Anerkennung, der die Unterscheidung zwischen konventioneller (zum Beispiel Bürgerinitiativen) und unkonventioneller Partizipation (zum Beispiel Terrorismus) begründet.³⁵

Der Ablauf der Entstehung von Terrorismus lässt sich anhand einer Gewaltspirale nachzeichnen, aus der sich die Indikatoren zur Überprüfung

³³ Vgl. Hartmann, Jürgen: Vergleichende Politikwissenschaft. Ein Lehrbuch. Frankfurt a.M.1995. S. 28.

³⁴ Kaase: Politische Beteiligung. S. 339.

³⁵ Vgl. Schulze, Rainer-Olaf: Partizipation. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik. Bd. 7. Politische Begriffe. München 1998. S. 470-472. Hier S. 470f.

politischer Systemmängel gewinnen lassen und in der politische Partizipation als Schlüsselbegriff dient. Als ideales Ausgangsmodell bietet die legale, institutionalisierte Partizipation (durch Wahlen, Parteien und Opposition) die Möglichkeit, sich an der Politik zu beteiligen und die eigenen Interessen in den politischen Prozess einzubringen. Sollte es bei dieser Form der Partizipation jedoch Mängel im System geben, wie es auch in Demokratien der Fall sein kann, oder sollten diese Partizipationsmöglichkeiten nicht institutionalisiert verankert sein, wie es in Diktaturen die Regel ist, ist der Weg zu nicht-institutionalisierten Beteiligungsformen geebnet.³⁶

Denn können die Bürger nicht institutionell an der Politik partizipieren, so erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass auf alternative Beteiligungsformen zurückgegriffen wird. Jedoch nur in den seltensten Fällen ist direkt der Einsatz von Gewalt in Form terroristischer Aktionen zu verzeichnen.³⁷ In Demokratien entsteht zunächst eine Demonstrations- und Protestbewegung. Obwohl in autoritären oder totalitären Regimen gegen derartige Formen des Widerstands hart vorgegangen wird, existieren auch hier Möglichkeiten zur Demonstration des Protests. Während in Demokratien die erste Manifestation des Widerstands zwar nicht mehr institutionell verankert, jedoch legal ist, befindet man sich in Diktaturen bereits im Bereich der Illegalität.

Die Reaktion des Staates auf die Widerstandsbewegung prägt den weiteren Verlauf dieses als „Gewaltspirale“ bezeichneten Prozesses.³⁸ Vermag es der Staat nicht, diese Opposition zu integrieren, steigt die Wahrscheinlichkeit einer Radikalisierung der Bewegung. Eine nicht-integrative Ausrichtung geht häufig mit Repressionen und einer unzureichenden Reformbereitschaft der klassischen politischen Akteure einher. Eine staatliche Reaktion, die mit Mitteln zur Unterdrückung der Widerstandsbewe-

³⁶ Vgl. Waldmann: Terrorismus. Provokation der Macht. S. 121ff.

³⁷ RAF, ETA und al-Qaida sind aus einer Protestbewegung entstanden die sich zunächst über Demonstrationen und Streiks artikulierte.

³⁸ Waldmann beschreibt diesen Ablauf als „Transformation kollektiver Protestbewegungen“. Vgl. Waldmann: Terrorismus. Provokation der Macht. S. 132.

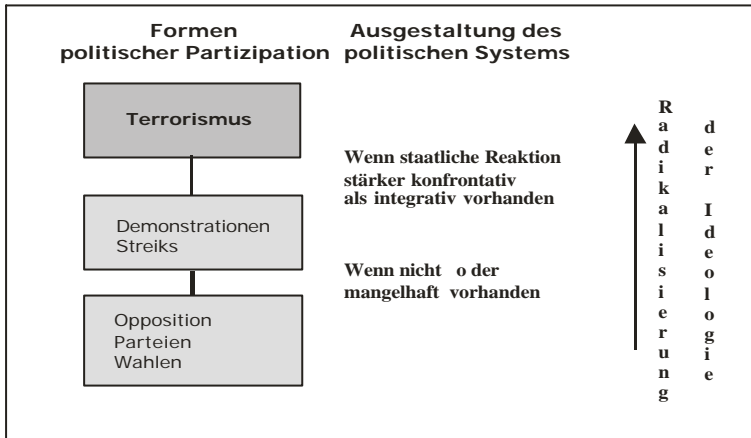
gung arbeitet, erreicht oft das Gegenteil ihrer ursprünglichen Intention: ein Anwachsen des Widerstandes.

In Folge dieses Widerstandes kann es zu einer allgemeinen Radikalisierung kommen. Der Einsatz von Gewalt als letztem Mittel zur Durchsetzung der eigenen Vorstellungen wird immer wahrscheinlicher. Die Radikalisierungstendenzen finden in der Ideologie ihre Fortsetzung: Je weiter die Erfüllung ihrer Ziele in die Ferne rückt, desto radikaler entwickelt sich die Ideologie der Terroristen. Am Ende dieser Gewaltspirale kann schließlich der Einsatz illegaler, nicht institutionalisierter und unkonventioneller Partizipation, darunter die Anwendung terroristischer Methoden, stehen (Abb. 1).³⁹ Die Integration einer terroristischen Bewegung in die Politik gilt dann als nahezu ausgeschlossen, da die Ideologie des Terrorismus auf einen Umsturz der staatlichen Verhältnisse abzielt. Somit gewinnt die Entstehungsphase von in Terrorismus mündenden Protestbewegungen immens an Bedeutung und begründet die Konzentration auf diesen Zeitraum.

Der Ablauf der Gewaltspirale wird durch die Perzeption der Widerstandsbewegung bedingt. Zwar ist es notwendig, einen Blick auf die Operationswirklichkeit zu werfen, jedoch dominiert die Wahrnehmung der politischen Verhältnisse durch die Terroristen im Besonderen beziehungsweise durch die Protestbewegung im Allgemeinen die Entstehung von Terrorismus. Obwohl das politische System institutionalisierte Partizipationsformen bietet, ist die Perzeption dieser Beteiligungsmöglichkeiten durch die Bevölkerung handlungsleitend. Die Analysen müssen sich damit zuerst an der Akteursperspektive orientieren.

³⁹ Vgl. Münkler, Herfried: Terrorismus heute. Die Asymmetrisierung des Krieges. In: Internationale Politik (2004). Heft 2. S. 1-11.

Abb. 1: Gewaltspirale



Quelle: Eigene Darstellung

2.5.1 Ideologisch geprägte Perzeption des politischen Systems

Die Entstehung einer terroristischen Organisation lässt sich nicht ohne die ideologisch bedingte Perzeption des politischen Systems durch die Aktivisten nachzeichnen. Ideologie kann als weltanschauliches System von Überzeugungen definiert werden.⁴⁰ Ausgehend von dieser wertneutralen Definition hat der Begriff mit der Zeit eine negative Konnotation erhalten: Gegenwärtig verbindet man mit Ideologien dogmatische Gedankenmodelle. Diese Modelle erheben einen umfassenden Anspruch und können zu einem interessenungebundenen, politisch instrumentalisierten falschen Bewusstsein führen.⁴¹

Unabhängig von konkreten Forderungen zeichnen sich terroristische Organisationen in ihrer Ideologie durch bestimmte Gemeinsamkeiten aus: dem Bruch mit dem Bestehenden und die Umwälzung der Politik und der

⁴⁰ Vgl. Kluge, Friedrich: Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache. Berlin/New York²³1995. S. 393.

⁴¹ Vgl. Boudon, Raymond: Ideologie. Geschichte und Kritik eines Begriffs. Hamburg 1988. S. 34.

Gesellschaft.⁴² Ob diese Ideologien nachvollziehbar sind oder nicht, gilt auch in der Analyse als zweitrangig, da die Perzeption durch die Terroristen selbst handlungsleitend ist.⁴³ Die Vorstellungen der Terroristen sind in der Regel extremistisch. Dies bedeutet, dass sie sich häufig am Rand eines kontextbezogenen Spektrums von Einstellungen und Ansichten ansiedeln. Unter dem Terminus „Extremismus“ werden sämtliche antidemokratische Gesinnungen und Bestrebungen subsumiert.⁴⁴

Die Ideologie des Terrorismus bildet einen Gegenentwurf zu den realen staatlichen und gesellschaftlichen Verhältnissen und bietet einen ersten Anhaltspunkt für –wenn auch lediglich perzipierte – Mängel eines politischen Systems. Bislang gilt Terrorismus generell als eine antistaatliche Strategie, die stets die Absicht einer zumindest teilweisen Korrektur der bestehenden Machtordnung impliziert.⁴⁵

2.5.2 Institutionalisierte Partizipationsformen

Im Rahmen dieses Beitrages werden drei Indikatoren zur Messung institutionalisierter Partizipationsformen genutzt: das Wahlsystem, das Parteiensystem und die Rolle der Opposition. Obwohl die institutionalisierte Beteiligung ein klassisches Merkmal von Demokratien ist, werden diese Maßstäbe auch an nicht-demokratische Staaten angelegt. Zwar gibt es

⁴² Vgl. Fletcher, Irving und Günter Rohrmoser: Analysen zum Terrorismus. Bd. 1. Ideologien und Strategien. Opladen 1981. S. 279. Künftig zitiert als: Fletcher: Ideologien und Strategien.

⁴³ Patzelt macht eine Unterscheidung zwischen Perzeptions- und Operationswirklichkeit geltend. Vgl. Patzelt, Werner: Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriß des Faches und studiumbegleitende Orientierung. Passau ⁵2003. S. 42. Künftig zitiert als: Patzelt: Politikwissenschaft.

⁴⁴ Vgl. Backes, Uwe und Eckhard Jesse: Totalitarismus, Extremismus, Terrorismus. Ein Literaturführer und Wegweiser im Lichte deutscher Erfahrungen. Opladen ²1985. S. 17. und vgl. Bossert: Organisierte Kriminalität und Ausländerextremismus. S. 209ff.

⁴⁵ Vgl. Waldmann: Terrorismus. Provokation der Macht. S. 75. und Vergl. Rose-Stahl, Monika: Recht der Nachrichtendienste: Verfassungsschutz, Militärischer Abschirmdienst, Bundesnachrichtendienst. Brühl 2002. S. 44ff.

ein Höchstmaß institutionalisierter politischer Partizipation nur in Demokratien, doch gilt das Vorkommen dieser Partizipationsformen in Nicht-Demokratien nicht als vollkommen ausgeschlossen.⁴⁶

Die Partizipationsforschung unterhält enge Verbindungen mit dem Bereich der Wahlforschung. Die Artikulation von Interessen und die Integration der Wähler in den politischen Prozess zählen zu den wichtigsten Funktionen von Wahlen.⁴⁷ In Analogie zu PATZELTs Annahme zum Verhältnis zwischen Wahlen und politischer Partizipation - je mehr Wahlen es im politischen Prozess gebe, desto mehr Einflussmöglichkeiten für den Bürger böten sich⁴⁸ - bedingen mehr institutionalisierte Partizipationsmöglichkeiten einen schwächeren Drang zu alternativen Beteiligungsformen und damit auch zum Einsatz terroristischer Strategien.

Demokratien legitimieren ihre Herrschaft durch das Mittel der Wahl. Sie sind eine Form der institutionalisierten, konventionellen und legalen Beteiligung am politischen Prozess, doch sie besitzen keine Exklusivität für Demokratien. Ebenso werden in autoritären und totalitären Regimen Wahlen abgehalten, wenn sie auch unter erheblichen Funktionseinschränkungen stattfinden.

Es lässt sich eine Verbindungslinie zwischen Wahlen und Staatsformen ziehen. Demokratien zeichnen sich durch kompetitive Wahlen aus: Ein freier Wettbewerb von Kandidaten und Programmen sowie die Chancengleichheit im Wahlkampf und die Wahlfreiheit prägen die Abstimmungen. Semi-kompetitive Wahlen, wie sie in autoritären Regimen verstärkt abgehalten werden, bieten nur eine begrenzte Artikulationsmöglichkeit für

⁴⁶ Huntington bilanziert, dass gerade in der Transformationsphase autoritärer Regime zu Demokratien Partizipationsformen vielfältiger aufkommen und an Einfluss gewinnen. Er führt auch Spanien als Beispiel an. Vgl. Huntington, Samuel: *The third wave. Democratisation in the late twentieth century*. Norman 1991. S. 111ff und S. 165ff.

⁴⁷ Vgl. Kevenhörster, Paul: *Politikwissenschaft. Bd. 1. Entscheidungen und Strukturen der Politik*. Opladen 1997. S. 224.

⁴⁸ Vgl. Patzelt: *Politikwissenschaft*. S. 334.

die Opposition und den Dissens. Eine nicht-kompetitive Wahl in totalitären Systemen gewährt weder Auswahlmöglichkeiten noch Wahlfreiheit.⁴⁹

Parteien übernehmen als Akteure im Wettbewerb eine weitere wesentliche Funktion für die Gewährleistung politischer Partizipationsmöglichkeiten. Sie werden definiert als:

„(...) auf Dauer angelegte, freiwillige Organisationen, die politische Partizipation für Wähler und Mitglieder anbieten, diese in politischen Einfluss transformieren, indem sie politisches Personal selektieren, was wiederum zur politischen Integration und zur Sozialisation beiträgt und zur Selbstregulation führen kann, um damit die gesamte Legitimation des politischen Systems zu fördern.“⁵⁰

Zunächst bietet sich nicht nur durch die Teilnahme an Wahlen die Möglichkeit, an der Politik zu partizipieren, sondern auch durch die Mitarbeit in Parteien. Die Interessen ihrer Mitglieder werden aggregiert, artikuliert und in den politischen Prozess eingebracht.

Nur Demokratien weisen Parteiensysteme im klassischen Sinne auf. In autoritären beziehungsweise totalitären Systemen reguliert eine Einparteienherrschaft die Politik. Da jedoch auch Nicht-Demokratien mehrere Parteien besitzen können, sollen diese in den entsprechenden Fallbeispielen auf ihre Partizipationsfunktionen überprüft werden.

Die parlamentarische Opposition soll als dritter Indikator zur Messung der Möglichkeiten politischer Beteiligung gelten. Unter Opposition versteht man eine sich in der Gesellschaft entfaltende Gruppe, die sich organisiert und in Widerspruch zur Regierung tritt.⁵¹ Die parlamentarische Opposition übernimmt drei wichtige Funktionen: Sie kritisiert und kontrol-

⁴⁹ Vgl. Nohlen, Dieter: Wahlrecht und Parteiensystem. Opladen 1990. S. 18f.

⁵⁰ Von Alemann, Ulrich: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 2003. S. 217.

⁵¹ Vgl. Helms, Ludger: Politische Opposition. Opladen 2002. S. 10.

liert die Regierung. Darüber hinaus bildet sie zudem eine alternative Regierung im Wartestand.⁵²

2.5.3 Staatliche Reaktion auf nicht institutionalisierte Partizipationsformen

Um die Entstehung von Terrorismus auf die Bedingungen des politischen Systems zurückführen zu können, muss es als unzureichend gelten, lediglich die Ideologie sowie den eventuellen Mangel an institutionellen Partizipationsformen zu analysieren. Eine systemkritische Bewegung verleiht in der Regel zunächst ihren Überzeugungen durch die Teilnahme an Demonstrationen oder Streiks Ausdruck. Für das Umschlagen von Protestaktionen in Terrorismus ist es von eminenter Wichtigkeit, wie der Staat und seine Sicherheitsorgane auf provokative Aktionen von Protestierenden reagieren.⁵³

Die staatliche Reaktion bewegt sich zwischen den Polen integrativer beziehungsweise konfrontativer und damit zugleich repressiver Maßnahmen. Bei ihrer Untersuchung wird insbesondere Augenmerk auf die Bereiche der Bürger- und Grundrechte sowie der Gerichtsbarkeit und Presse gelegt. Diese charakterisieren das Vorgehen des Staates gegen eine Widerstandsbewegung. Eine repressive staatliche Reaktion basiert häufig auf einer Einschränkung der Bürger- und Grundrechte und einer kontrollierten Presse. Zudem wird durch eine spezielle Gerichtsbarkeit die Grundlage für ein hartes Vorgehen gegen Widerständler geschaffen.

2.6 Erkenntnisinteresse, Hypothese und Vorgehensweise

In der Terrorismusforschung wurde das Verhältnis zwischen dem politischen System und Terrorismus bislang nur unzureichend thematisiert. Es mangelt an Studien, die gesondert auf die politischen Systembedingungen im Verhältnis zur Entstehung von Terrorismus eingehen. Doch gerade vor dem Hintergrund aktueller Bedrohungen durch den internatio-

⁵² Vgl. Sternberger, Dolf: Lebende Verfassung. Studien über Koalitionen und Opposition. Meisenheim a. Glan 1956. S. 134.

⁵³ Vgl. Ebd. S. 134.

nen Terrorismus und in *Counterterrorism*-Kampagnen⁵⁴ auftauchender Demokratisierungsforderungen ist es unverzichtbar, sich dem Ausgangspunkt des Terrorismus zuzuwenden.

Unter Berücksichtigung der drei für die Beurteilung politischer Systemmängel wesentlichen Indikatoren beruht diese Terrorismusstudie auf folgender Hypothese:

Wenn eine Protestbewegung mit ideologischen Grundsätzen

auf einen Mangel an institutionalisierten Partizipationsformen

und eine stärker konfrontativ als integrativ ausgerichtete Reaktionsstrategie des Staats als Kennzeichen eines politischen Systems trifft,

dann steigt die Wahrscheinlichkeit, dass diese Protestbewegung schließlich terroristische Strategien einsetzt.

Ihre Überprüfung soll anhand eines Vergleiches von drei Fallbeispielen vorgenommen werden. Mit diesem deduktiven Ansatz lässt sich die theoretische Annahme an konkreten Fällen in der Wirklichkeit verifizieren oder falsifizieren.⁵⁵ Die Auswahl der Fallbeispiele orientiert sich an der Konkordanzmethode: In einem *most different systems design* lässt sie sich auf politische Systeme anwenden, die offenkundige Unterschiede aufweisen und deren Gemeinsamkeiten herausgestellt werden sollen.⁵⁶

Als Fallbeispiele werden die Terrororganisationen der RAF, der ETA und das Netzwerk al-Qaida genutzt. Die RAF steht stellvertretend für die Entstehung einer terroristischen Organisation in einer Demokratie von Mitte

⁵⁴ Unter den Begriff des Counterterrorismus fallen alle Maßnahmen zur Verhinderung oder Bekämpfung von Terrorismus. Vgl. Kushner, Harvey W.: *Encyclopedia of terrorism*. London u.a. 2003. S. 98.

⁵⁵ Vgl. Naßmacher, Hiltrud: *Vergleichende Politikforschung. Eine Einführung in Probleme und Methoden*. Opladen 1991. S. 113.

⁵⁶ Vgl. Hartmann, Jürgen: *Vergleichende Politikwissenschaft. Ein Lehrbuch*. Frankfurt a.M. 1995. S. 30f.

der 1960er bis Anfang der 1970er Jahre. Das Fallbeispiel deckt die Zielrichtung des sozialrevolutionären Terrorismus ab. Der ethnisch-nationalistische Terrorismus wird anhand der ETA untersucht, deren Gründung auf die spanische Diktatur in den 1950er Jahren zurückgeht. Al-Qaida stellt dagegen eines der wenigen terroristischen Netzwerke dar, in denen das religiöse Element dominiert. Ihre Entstehung ist auf die 1980er Jahre im *Failed State* Afghanistans⁵⁷ zurückzuführen.

Unter der Prämisse, dass Terrorismus auf der Grundlage einer sich radikalisierten Ideologie gepaart mit sich radikalisierenden Mitteln entsteht, spielt die staatliche Reaktion eine entscheidende Rolle. Wie ist das staatliche Handeln ausgerichtet, so dass Radikalisierungstendenzen, mündend im Terrorismus, weiter vorangetrieben werden? Können integrative Ansätze die Gewaltspirale unterbrechen? Durch einen Vergleich der drei Fallbeispiele soll die oben genannte Hypothese auf ihre Geltung untersucht werden (Abb. 2).

⁵⁷ Trotz der Schwierigkeiten, die Entstehung eines internationalen terroristischen Netzwerks wie al-Qaida auf ein Land zu beschränken, spielen die Erfahrungen des afghanisch-sowjetischen Krieges eine so wichtige Rolle für die Entstehung von al-Qaida, dass Afghanistan als Entstehungsland ausgewählt wurde. Die Terrorismusforschung bestätigt diese Zuordnung. Vgl. Bergen, Peter L.: *Heiliger Krieg Inc. Osama bin Laddens Terrornetzwerk*. Berlin 2003. S. 71f. Künftig zitiert als: Bergen: *Heiliger Krieg Inc.* Vgl. auch Richard, Jaques: *Au nom d'Oussama Ben Laden. Dossier secret sur le terroriste le plus recherché du monde*. Paris 2001. S. 55.

Abb. 2: Analyseraster

Analyse-schritt	Analyse-ebene	Terror-gruppe	Gründungs-phase	Staat	Staats-form	Terror-ausrich-tung
1.	1. ideologisch bedingte Perzeption	RAF	1970er Jahre	Bundesrepublik Deutschland	Demokratie	sozial-revolutionär
2.	2. institut. Partizipationsformen	ETA	1950er Jahre	Spanien	Diktatur	ethnisch-nationalistisch
3	a) Wahlen b) Parteien c) Opposition 3. staatliche Reaktion	Al-Qaida	1980er Jahre	Afghanistan	Failed State	Religiös
4.	Vergleich der Fallbeispiele					
5.	Präventionsmöglichkeiten und Ausblick					

3. Analyse der Fallbeispiele

3.1 Politische Strukturbedingungen bei Entstehung der RAF

3.1.1 Ideologisch geprägte Wahrnehmung des politischen Systems

Der Ausgangspunkt der 68er-Bewegung, aus der sich schließlich 1970 die terroristische Organisation der RAF bilden konnte, lag an den deutschen Universitäten. Ab Mitte der 1960er Jahre setzten sich die Studenten gegen die universitäre Hierarchie, für die Einführung von studentischen Mitbestimmungsrechten und für die allgemeine Verbesserung der Situation an den deutschen Hochschulen ein. Die 1945 erlassene und bis zu diesem Zeitpunkt nicht erneuerte Hochschulverfassung¹ galt den Studenten als nächstliegendes Ärgernis, ihre hierarchische Ordnung als Ausdruck von Ungleichbehandlung und mangelnden Partizipationsmöglichkeiten, stellvertretend für die Ungleichheit und die unzureichenden politischen Beteiligungsformen in der Gesellschaft.² Unter dem in die Geschichte eingegangenen Werbespruch „Unter den Talaren, Muff von 1000 Jahren“³ kam es deutschlandweit zu Protestbewegungen. Um ihrer Haltung Ausdruck zu verleihen, griffen die Studenten auf die Mittel der sogenannten *sit-ins* und *teach-ins* – der Institutsbesetzungen und der Störungen von universitären Veranstaltungen jeglicher Art - zurück.

¹ Zu Reformen an den Hochschulen kam es erst seit 1969 während der sozialliberalen Ära. Seit 1968 setzten in den Bundesländern neue Hochschulgesetze jene Prozesse in Gang, die binnen weniger Jahre die Hierarchie in den Universitäten abbauten. Vgl. Rietzler, Rolf: „Muff unter den Talaren“. In: Preuß, Joachim (Hrsg.): Die Spiegel-Serie über die Studentenrevolution. Hamburg 1988. S. 41-49. Hier S. 49. Künftig zitiert als: Rietzler: „Muff unter den Talaren“.

² Vgl. Fels, Gerhard: Der Aufruhr der 68er. Zu den geistigen Grundlagen der Studentenbewegung und der RAF. Bonn 1998. S. 175. Künftig zitiert als: Fels: Der Aufruhr der 68er.

³ Vgl. Rietzler: „Muff unter den Talaren“. S. 46.

Geprägt durch die Bindung an marxistisch-leninistische Ideologien weitete sich die Protestbewegung schnell auf andere Bereiche der Politik aus. Der Bundesrepublik Deutschland wurde der Vorwurf des Imperialismus und Faschismus gemacht. Man ging gegen die Ungerechtigkeit des Vietnam-Krieges und gegen die Verabschiedung der Notstandsgesetze auf die Straße. Die Orientierung der Politik an den Interessen des Kapitals wurde ebenso kritisiert wie die nationalsozialistische Vergangenheit der eigenen Eltern und bekannter Politiker.⁴

Neben der Kritik an einzelnen Politikbereichen wurde das gesamte parlamentarische System Deutschlands in Frage gestellt. Teile des Sozialistischen Deutschen Studentenbundes (SDS) propagierten die Etablierung eines Rätessystems als Alternative zum Parlamentarismus.⁵ Die Protestbewegung wollte die Idee der vollkommenen Demokratisierung und Partizipation umsetzen und damit eine Vitalisierung und Herausforderung der routiniert gewordenen Parteiendemokratie erreichen.⁶ Forderungen nach Einführung der sogenannten „Urdemokratie“, und damit nach direkter Demokratie, bildeten den Gegenentwurf zur indirekten repräsentativen Demokratie in der Bundesrepublik.⁷ Die in den Schriften der Studentenbewegung oft zitierten konkreten Utopien blieben aber blass. Mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit des Offenbleibens gesellschaftlicher Veränderungen

⁴ Vgl. Kellen, Konrad: Ideology and Rebellion: Terrorism in West Germany. In: Reich, Walter (Hrsg.): Origins of terrorism. Psychologies, ideologies, theologies, states of mind. Cambridge u.a. 1990. S. 43-58. Hier S. 46. Vgl. auch Koenzen, Gerd: „Urzenen des deutschen Terrorismus“. Neue Züricher Zeitung vom 25. 11.2003.

⁵ Vgl. Krausshaar, Wolfgang: Denkmodelle der 68er Bewegung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 51 (2001). Heft 22/23. S. 14-27. Hier S. 20f. Künftig zitiert als: Krausshaar: Denkmodelle der 68er Bewegung.

⁶ Vgl. Sontheimer, Kurt: 68er: eine skeptische Bilanz. In: Die Politische Meinung 39 (1994). Heft 2. S. 64-66. Hier S. 65.

⁷ Vgl. Scheuch: Erwin K.: Die Auswirkungen der 68er Studentenbewegung. In: Freiheit der Wissenschaft (1990). Heft 2. S. 6-10. Hier S. 8.

lehnten es Sprecher der Bewegung wie Rudi Dutschke sogar mit Nachdruck ab, konkrete Alternativen zur kapitalistischen Gesellschaft zu benennen.⁸

Die mangelnde Konkretisierung war unter anderem eine Folge der Heterogenität der Studentenprotestbewegung. Obwohl der SDS als Speerspitze der Bewegung fungierte, war es unmöglich, alle Gruppierungen innerhalb der 68er-Bewegung auf eine Linie zu bringen.⁹ Neben dem Ruf nach der „Revolutionierung des Bewusstseins“, als Synonym für das Ziel der Erzeugung von Aufmerksamkeit, wurden auch radikalere Stimmen laut, die von einer politischen Revolution sprachen.

Die Vorstellungen der RAF unterschieden sich inhaltlich kaum von denen der Protestbewegung der 1968er Generation. Auch die terroristische Organisation rief zum Kampf gegen Imperialismus, Kapitalismus und Faschismus auf.¹⁰ Die Radikalität ihrer Ziele und die damit einhergehende Radikalität der gewählten Mittel erreichte jedoch eine andere Qualität als die der Studentenprotestbewegung. Während in der Studentenprotestbewegung nur vereinzelte Stimmen von einer Revolution sprachen, gehörte der Umsturz des Staates zu den erklärten Zielen der RAF. Das bestehende politische System der Bundesrepublik wurde *per se* abgelehnt und die Etablierung eines kommunistischen Regimes angestrebt. Die RAF zielte auf die Schaffung eines Gegenmodells zu den bestehenden politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland ab.

⁸ Vgl. Kraushaar: Denkmodelle der 68er Bewegung. S. 14. Die Unzufriedenheit großer Teile der Studentenprotestbewegung mit dem politischen System in der Bundesrepublik zeigt sich in einer Umfrage des Spiegels vom Juni 1968: Nur 13 Prozent der SDS Mitglieder glaubten, durch die Regierung und das Parlament repräsentiert zu werden. Vgl. o.A.: Studenten. In: Der Spiegel vom 10. Juni 1968.

⁹ Vgl. Fels: Der Aufruhr der 68er. S. 115.

¹⁰ Vgl. Peters, Butz: RAF/Terrorismus in Deutschland. Stuttgart 1991. S. 128ff. Künftig zitiert als: Peters: RAF/Terrorismus in Deutschland.

Die RAF legitimierte ihre terroristischen Aktionen mit der Unfähigkeit von Staat und Politik, notwendige Reformen durchzusetzen.¹¹ Ihre Selbstpositionierung in der geforderten Revolution erfolgte über die Schwäche der Arbeiterbewegung. Ihrem Selbstverständnis nach war die RAF der notwendige Vorreiter einer kommunistischen Revolution. In einem bewaffneten Kampf gegen den kapitalistischen Staat sollten dessen Herrschaftsverhältnisse geändert werden. Die Arbeiterklasse war aus der Sicht der RAF zu schwach, um sich gegen den Staat behaupten zu können. Die RAF wollte sie daher gegen den Staat mobilisieren.¹² In diesem Zusammenhang wurde vom „Primat der Praxis“ gesprochen.¹³

In ihrem Kampf orientierte sich die RAF an dem Konzept der latein-amerikanischen Stadtguerilla.¹⁴ Mit Hilfe dieses Konzepts sollte der staatliche Herrschaftsapparat vernichtet werden. Dabei war die RAF genau wie andere terroristische Organisationen auf die Gegenreaktion des Staates angewiesen. Die Bundesrepublik Deutschland sollte durch terroristische Anschläge herausgefordert und zu einer Überreaktion in Form von repressiver Politik gezwungen werden. Die provozierte staatliche Reaktion, die sich zum Beispiel in der Einschränkung wichtiger Grund- und Freiheitsrechte manifestierte, diente im terroristischen Kalkül der Gewinnung von Sympathisanten.¹⁵ Die

¹¹ Vgl. Fletcher: Ideologien und Strategien. S. 144.

¹² Vgl. Ebd. S. 43. Herfried Münkler betont, dass sich im Terrorismus immer eine tatsächliche oder angebliche Benachteiligung als Ursache des Kampfes herausstellt. Er werde nur geführt, um diese zu beseitigen. Vgl. Münkler: Die neuen Kriege. S. 181.

¹³ Rote Armee Fraktion: Das Konzept Stadtguerilla. In: Schneider, Christiane (Hrsg.): Ausgewählte Dokumente der Zeitgeschichte. Bundesrepublik Deutschland (BRD), Rote Armee Fraktion (RAF). Köln 1988. S. 5-13. Hier S. 6. Künftig zitiert als: Rote Armee Fraktion: Das Konzept Stadtguerilla.

¹⁴ Ebd. S.10.

¹⁵ Vgl. Binder, Sepp: Terrorismus. Herausforderungen und Antworten. Bonn 1978. S. 25. Künftig zitiert als: Binder: Terrorismus. Herausforderungen und Antworten.

RAF-Mitglieder glaubten daran, Teile des „revolutionären Proletariats“ gewinnen zu können; sie waren von der Revolutionsbereitschaft großer Teile der Bevölkerung überzeugt.¹⁶ Im Laufe der Entwicklung hatte sich Gewalt verstärkt als legales Mittel im Kampf für die eigenen Ziele durchgesetzt.

Die Vorstellungen und Ziele, die dem Handeln der RAF zu Grunde lagen, wurden allerdings nicht konkret benannt.¹⁷ Die RAF versuchte, einen Gegenentwurf zu den bestehenden staatlichen Verhältnissen zu schaffen, blieb bei diesem Vorhaben jedoch äußerst vage. So sind in ihren Kampfschriften wütende Beschimpfungen des Staates und der Wirtschaft zu finden. Die Gegner der RAF können leicht ausgemacht werden, aber Theorien zum Kommunismus sowie der Weg zu diesem über den bewaffneten Kampf bleiben zumeist unbestimmt. Blinder Aktionismus ohne einen fundierten theoretischen Hintergrund prägte den Terrorismus der RAF.¹⁸ Das Fehlen eines Konzeptes für die Zeit nach der Revolution zeigt die Rolle der Gewalt im Terrorismus. Gewalt galt der RAF nicht als Mittel zum Zweck, sondern als Selbstzweck.

3.1.2 Institutionalisierte Partizipationsformen in der Bundesrepublik

3.1.2.1 Wahlen

In Artikel 38 des deutschen Grundgesetzes (GG) ist das Wahlrecht des deutschen Staatsbürgers geregelt. Alle Wahlen in der Bundesrepublik finden „in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl [...]“ statt. Diese verfassungsmäßige Bindung hat den Vorteil, dass die Wahlgrundsätze nicht entsprechend der Opportunitäten der Regierungsparteien geändert werden können. Sie gelten als ein institutionalisierter fester Bestandteil der staatlichen Grundordnung.

¹⁶ Vgl. Fletcher: Ideologien und Strategien. S. 63.

¹⁷ Vgl. Peters: RAF/Terrorismus in Deutschland. S. 138.

¹⁸ Vgl. Laqueur, Walter: Terrorismus. S. 217.

Die Bundesrepublik ist nach dem zweiten Weltkrieg als eine „indirekte“ Demokratie konzipiert worden, in der die Bürger durch gewählte Abgeordnete repräsentiert werden. Im Gegensatz zur Schweizerischen Eidgenossenschaft sind in der Bundesrepublik Deutschland Elemente direkter Demokratie, wie Volksbegehren und Volksentscheid, nur rudimentär vorhanden. Die fehlende Möglichkeit zur direkten Partizipation kann bei Teilen der Bevölkerung ein Gefühl der Resignation auslösen, da die eigene Stimme im Prozess der Politikgestaltung nahezu verloren geht. So hat die indirekte Demokratie bei Teilen der extremen Linken das Gefühl der unzureichenden Einflussmöglichkeit verstärkt. Dies zeigte sich beispielsweise in den Forderungen der Studentenprotestbewegung nach mehr Demokratie, nach „Urdemokratie“.

Trotz des fest etablierten und funktionierenden kompetitiven Wahlsystems gibt es seit 1957 eine Einschränkung der Partizipationsmöglichkeiten durch die Fünf-Prozent-Klausel. Diese Regelung führte zum Abstieg kleinerer Parteien und erschwerte deren Etablierung in der Parteienlandschaft, da auf Seiten der Wähler die Furcht bestand, die abgegebene Stimme könnte letztlich verloren gehen.¹⁹ Die Aufnahme der Fünf-Prozent-Klausel in das Wahlrecht begünstigte ein „Aufsaugen“ von Interessens- und Splittergruppen.²⁰ Für Parteien, die extreme Ansichten vertraten oder eine Minderheit repräsentierten, waren eine Etablierung in der Parteienlandschaft und die Beteiligung an der Politikgestaltung äußerst problematisch. Dies traf auch auf das Meinungsspektrum links von der SPD zu. So wurde 1959 die KPD verboten. Den Sympathisanten dieser Partei - einer linksorientierten Minderheit in der Bevölkerung - wurde damit nur parteiliche Beteiligungsoption genommen.

Nimmt man die Wahlbeteiligung als Maßstab für ein funktionierendes Wahlsystem, so manifestierten sich in den 1960er und frühen

¹⁹ Vgl. Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen ⁶2003. S. 169. Künftig zitiert als: Rudzio: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland.

²⁰ Vgl. Kimmel, Michael: Studentenbewegungen der 60er Jahre. Frankreich, BRD und USA im Vergleich. Wien 1998. S. 157f. Künftig zitiert als: Kimmel: Studentenbewegung der 60er Jahre.

1970er Jahren keine Defizite. Mit einer Wahlbeteiligung von rund 87 Prozent lag die Bundesrepublik weit über dem europäischen Durchschnitt.²¹ Es zeigt sich, dass sich konventionelle und unkonventionelle Partizipationsformen nicht ausschlossen. Über die Wahlbeteiligung von Studenten während der 1960er Jahre gibt es in der Wahlforschung nur unzureichende Aussagen. Aufgrund der hohen Wahlbeteiligung kann davon ausgegangen werden, dass von allen Teilen der Bevölkerung, auch von Studenten, die Funktionsfähigkeit von Wahlen akzeptiert wurde. Fest steht aber auch, dass der Urnengang von Studenten in den 1960er Jahren nicht als eine ausreichende politische Partizipationsform angesehen wurde.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das verfassungsrechtlich verankerte Wahlsystem trotz eines Mangels an direkten Partizipationsmöglichkeiten funktionstüchtig war. Über Wahlen hatten die Bürger damals wie heute die Möglichkeit der politischen Partizipation.

3.1.2.2 Parteien

Mit der Gründung und Mitarbeit in einer Partei wird Bürgern die Möglichkeit der Interessenaggregation und -artikulation geboten. Neben dem bereits beschriebenen aktiven Wahlrecht bieten sich dem Bürger über das passive Wahlrecht weitere Beteiligungsmöglichkeiten.

Die Parteien genießen in Deutschland eine besondere Stellung. Durch ihre Nennung in Artikel 21 des Grundgesetzes erhalten sie eine ausdrückliche Würdigung ihrer Bedeutung im Organisationsteil der Verfassung.²² Dort heißt es:

„Parteien wirken an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei.“

²¹ Vgl. Woyke, Wichard: Stichwort Wahlen. Wähler – Parteien – Wahlverfahren. Opladen¹⁰1998. S. 55.

²² Vgl. Niclauß, Karlheinz: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Paderborn u.a. ²2002. S. 12. Künftig zitiert als: Niclauß: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland.

Die Bundesrepublik lässt sich damit als Parteienstaat definieren. Jeder Bürger kann eine eigene Partei gründen und dadurch an der Politik partizipieren. Die herausgehobene Stellung der Parteien wird durch ihre staatliche finanzielle Förderung seit 1959 ergänzt.²³ Die Gründung einer studentischen Partei oder einer den Vorläufern der RAF nahestehenden Partei wäre unter dem Vorbehalt der Verfassungsmäßigkeit ihres Statuts also möglich gewesen. Das politische System der Bundesrepublik stellte hierfür die notwendigen Rahmenbedingungen zur Verfügung.

Wie erwähnt, ist die Parteienbildung und ihre Tätigkeit jedoch einer Einschränkung unterworfen: der Bindung an die freiheitliche und demokratische Grundordnung der Bundesrepublik. Artikel 21 Absatz 2 des GG ermöglicht das Verbot von Parteien, sollten sich diese im Rahmen der Verfassungswidrigkeit bewegen. Durch dieses Konzept der streitbaren Demokratie²⁴ wird die ideologische Ausrichtung der Parteien eingeschränkt.

Die Analyse der verfassungsrechtlichen Stellung von Parteien muss durch die politischen Entwicklungen der 1960er Jahre ergänzt werden. In den ersten Jahrzehnten nach der Gründung der Bundesrepublik veränderte sich das Parteiensystem. Nach 1949 entstanden in den deutschen Bundesländern neue Parteien, die sich zum einen für bisher minderberücksichtigte Bevölkerungsteile, zum anderen für bundesstaatliche Interessen engagierten. Hierzu zählten unter anderem der Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE) und die Bayrische Partei (BP).²⁵ Zwischen 1953 und 1961 erfolgte ein Konzentrationsprozess der politischen Parteien;²⁶ durch die Einführung der Fünf-Prozent-Klausel schrumpfte die Parteienlandschaft im Deutschen Bundestag auf drei Parteien zusammen. Die CDU/CSU-

²³ Vgl. Kimmel: Studentenbewegung der 60er Jahre. S. 158.

²⁴ Vgl. Backes, Uwe und Eckhard Jesse: Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn ⁴1996. S. 461.

²⁵ Vgl. Rupp, Hans Karl: Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. München ³2000. S. 85.

²⁶ Vgl. Niclaß: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. S. 39.

Fraktion sowie die SPD und die FDP setzten sich auf bundespolitischer Ebene durch.

Diese Veränderungen hatten Auswirkungen auf die SPD. Das in Bad Godesberg 1959 angenommene Parteiprogramm vollzog einen Kurswechsel zur potenziell mehrheitsfähigen Volkspartei. Die SPD distanzierte sich von ihrem ursprünglichen Verständnis als Arbeiterpartei und unternahm mit einer programmatischen Erneuerung den Versuch, sich allen Schichten der Gesellschaft zu öffnen und damit zur Volkspartei zu werden. Ermutigt durch die Idee, ideologischen Ballast abzuwerfen, verabschiedete man sich in Bad Godesberg endgültig von sozialistischen Vorstellungen. Der Kommunismus wurde explizit kritisiert, und ein Bekenntnis zur sozialen Marktwirtschaft und zur parlamentarischen Demokratie leiteten die Orientierung zur politischen Mitte ein.²⁷ Mit dieser ideologischen Neuausrichtung diskreditierte sich die SPD jedoch für viele Linke. Aus dem Kreis der in dieser Zeit aus der SPD ausgeschlossenen und ausgetretenen Sozialdemokraten formierte sich schließlich die Außerparlamentarische Opposition (APO).²⁸

Exemplarisch hierfür steht die Trennung der SPD von ihrem linksorientierten Studentenverband. Eine Mitgliedschaft im SDS schloss ab 1960 eine Mitgliedschaft in der SPD aus. Der SDS sollte von da an einen wichtigen Einfluss auf die Protestbewegung haben; er kompensierte seine Isolation, indem er sich zu einer politischen Avantgarde stilisierte, mandatslos, aber im Bewusstsein der eigenen Überlegenheit das marxistische Erbe wahrend.²⁹

²⁷ Vgl. Miller, Susanne und Heinrich Potthoff: Kleine Geschichte der SPD. Darstellung und Dokumentation 1948-1983. Bonn ⁶1988. S. 385ff.

²⁸ Vgl. Otto, Karl A.: Vom Ostermarsch zur APO. Geschichte der außerparlamentarischen Opposition in der Bundesrepublik 1960-1970. Frankfurt 1977. S. 44. Künftig zitiert als: Otto: Vom Ostermarsch zur APO.

²⁹ Vgl. Fels: Der Aufruhr der 68er. S. 271.

Mit dem Wegfall linker Ideologien bei der SPD ging das Verbot der KPD einher. Bereits 1956 hatte das Bundesverfassungsgericht einem Antrag der Bundesregierung auf Verbot der KPD stattgegeben.³⁰ Sich auf Artikel 21 Absatz 2 GG berufend, wurde die Partei als verfassungswidrig eingestuft, die Zwangsauflösung folgte. Das Parteienverbot wurde mit der Orientierung der KPD an der kommunistischen Partei der Sowjetunion begründet.³¹ Im November 1961 wurde das KPD-Verbot auf alle politischen Gruppen ausgedehnt, auf die das Identitätsprinzip anwendbar war. Bei Feststellung der Gleichartigkeit von Forderungen und politischen Aussagen der KPD drohte das Parteienverbot.³² Die Neugründung einer Partei links der SPD schien kaum noch möglich. Alternative Partizipationsformen sollten an Bedeutung gewinnen.

Nach 1959 sahen überzeugte Kommunisten nur die Möglichkeit, in den Untergrund zu gehen. Seit Ende der 1950er Jahre fehlte ein politisches Auffangbecken für linksradikale Gruppen in der Bundesrepublik.. Sie blieb ohne parteiliche Repräsentation und damit ohne politisches Sprachrohr zurück. Der Weg zu alternativen Beteiligungsformen für links-orientierte Kreise in der Bevölkerung, aus denen sich spätere RAF-Mitglieder rekrutierten, schien vorgezeichnet. Die drei im Deutschen Bundestag verbliebenen Parteien zeichneten sich durch einen maßvollen Wettbewerb und eine relativ geringe ideologi-

³⁰ Der elektorale Rückgang der KPD fand bereits seit 1946/47 statt, 1953 hatte die KPD nur noch 2,2% bei den Bundestagswahlen. Vgl. Rudzio: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. S. 120.

³¹ Vgl. Staritz, Richard: Die Kommunistische Partei Deutschlands. In: Stöss, Richard (Hrsg.): Parteien-Handbuch: Die Parteien der Bundesrepublik Deutschlands. Bd. II: FDP bis WAV. Opladen 1984. S. 1663-1809. Hier S. 1677.

³² Vgl. Otto: Vom Ostermarsch zur APO. S. 49.

sche Distanz zueinander aus.³³ Es kam fast einer Entideologisierung der Parteipolitik.

Abschließend kann man festhalten, dass sich links-orientierte Kreise in der Bevölkerung politisch nicht repräsentiert fühlten. Die Geschichte der Bundesrepublik zeigt, dass es trotz einer starken institutionell verankerten Stellung der Parteien unter bestimmten politischen Rahmenbedingungen zur Annahme alternativer Beteiligungsmöglichkeiten kommen kann.

3.1.2.3 Opposition

Im politischen System der Bundesrepublik nimmt die Opposition eine starke Stellung ein. Sie kann an der Politikgestaltung mitwirken und bildet ein Gegengewicht zu den regierenden Parteien. Das Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition ist im Artikel 4 des Bundesverfassungsschutzgesetzes festgelegt. Die Bundespolitik war von Anfang an durch die Polarisierung zwischen CDU und SPD geprägt. Dass eine große Partei die Regierung anführt und die andere große Partei die Hauptopposition stellt, galt seitdem als wünschenswerter Regelfall. Die große Koalition dagegen wurde als eine unerwünschte Abweichung von diesem *status quo* betrachtet.³⁴

Bis 1966 befand sich die SPD in der Opposition. Am 27. Februar 1966 verließ die FDP die Koalition mit der CDU/CSU, und die Regierung unter Bundeskanzler Ludwig Erhard scheiterte. In der folgenden Regierung kam es zur Bildung einer Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD unter dem CDU-Kanzler Kurt Georg Kiesinger. Ihre Bildung hatte zwei Konsequenzen für die Entstehung der RAF: den Wegfall einer starken parlamentarischen Opposition und den Glaubwürdigkeitsverlust der SPD. Das linke Milieu betrachtete die Zusammenar-

³³ Vgl. Schmid, Josef: Parteiensystem. In: Andersen, Uwe und W. Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 2002. S. 423-426. Hier S. 424.

³⁴ Vgl. Thränhardt, Dietrich: Opposition. In: Andersen, Uwe und W. Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. S. 408-412. Hier S. 409.

beit mit der CDU/CSU-Fraktion als Verrat. Der Glaube an politische Veränderungen auf dem parlamentarischen Weg ging verloren. Das Ergebnis war eine wachsende Distanz von Teilen der Bevölkerung gegenüber der bundesdeutschen Demokratie.³⁵

Durch den Wegfall der parlamentarischen Opposition sahen viele Bürger ihre Interessen in Bonn nicht mehr vertreten. Stimmen wurden laut, welche die Große Koalition als undemokratisch bezeichneten. Das Ersetzen der offenen parlamentarischen Auseinandersetzung durch nicht-öffentliche Zirkel führte zum Abdriften vieler enttäuschter Bürger. Die FDP konnte dieses Unbehagen nur zum Teil auffangen; es kam zu einer Radikalisierung nach „rechts“ sowie nach „links“. Aufgrund des parlamentarischen Spannungsverlustes bildete sich die APO, bestehend aus Studenten, Intellektuellen und anderen Bürgern. Mit ihr wurde eine Abkehr von den institutionell verankerten Einflussmöglichkeiten vollzogen.

3.1.3 Staatliche Reaktion

3.1.3.1 Etablierung eines asymmetrischen Konfliktverhältnisses

Politisch links-orientierte Kreise in der deutschen Bevölkerung, allen voran große Teile der Studentenschaft, sahen keinen Weg der institutionalisierten politischen Partizipation. Infolge von Frustration wurde die politische Meinungsäußerung auf die Straße verlegt. Demonstrationen, Streiks an den Universitäten und *sit-ins* galten als neue Form der Protestbekundung und damit der politischen Beteiligung. Mit diesen Mitteln hatte sich die Protestbewegung zwar von den institutionellen Beteiligungsformen verabschiedet, sie befand sich jedoch noch im Bereich der Legalität.³⁶

³⁵ Vgl. Molly, Helmut und Hans-Otto Rosenbohm: Streitbare Demokratie. Terror und Extremismus in der BRD. Kopenhagen 1980. S. 8. Künftig zitiert als: Molly: Streitbare Demokratie.

³⁶ Das Demonstrationsrecht ist in Deutschland in Form der Versammlungsfreiheit, Art. 8 GG, verankert.

Die Proteste an den Universitäten weiteten sich ab Mitte der 1960er Jahre aus. Die zweite Hälfte der 1960er Jahre wurde durch die Auseinandersetzung zwischen dem Staat, verkörpert durch das ausführende Organ der Polizei, und der Protestbewegung geprägt. Die Reaktion des Staates während der Demonstration anlässlich des Besuches der persischen Schahs am 2. Juni 1967 markierte den Höhepunkt auf dem Weg der Gewalteskalation, an deren Ende die Entstehung der RAF stand. Entgegen zahlreicher Mutmaßungen blieb die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit genau wie die Garantie der Grund- und Bürgerrechte erhalten. Doch schon vor dem 2. Juni kam es wiederholt zu Auseinandersetzungen zwischen Anhängern der Studentenprotestbewegung und Mitgliedern der Polizei.

So trafen Demonstranten und Polizeikräfte während einer Vietnam-Demonstration am 10. Dezember 1966 konfrontativ aufeinander. Der Polizei wurde später vorgeworfen, wahllos auf die Demonstranten eingeschlagen zu haben. Tatsächlich beschlagnahmte sie zahlreiche Plakate und verhaftete insgesamt 74 Studenten und Jugendliche.³⁷ Ihr Verhalten wurde dabei von den Demonstranten als nicht angemessen und übertrieben empfunden. In der Perzeption der Demonstranten galt die Polizei als unberechenbares Exekutivorgan des Staates. Die Auseinandersetzungen mit den Polizeikräften wurden als eine Konfrontation mit dem gesamten Staat angesehen.

Als eine weitere staatliche Überreaktion wurde dessen Verhalten im Zusammenhang mit dem „Puddingattentat“ angesehen. Anlässlich des Besuchs des US-amerikanischen Vizepräsidenten H.H. Humphrey im April 1967 in Berlin war ein „Puddingattentat“ auf den Vizepräsidenten geplant.³⁸ Durch Berichte über einen angeblich geplanten Anschlag auf das Leben des US-amerikanischen Staatsgastes wurde die studentische Aktion überhöht. Es kam zu präventiven Verhaftungen, die sich lediglich auf einen Verdachtsmoment gründeten. Den Verhaftungen folgten Auseinandersetzungen zwischen den De-

³⁷ Vgl. Uessler, Rolf: Die 68er: „Macht kaputt, was Euch kaputt macht!“. APO, Marx und freie Liebe. München 1998. S. 197. Künftig zitiert als: Uessler: Die 68er.

³⁸ Vgl. Aust, Stefan: Der Baader Meinhof Komplex. München 1998. S. 48. Künftig zitiert als: Aust: Der Baader Meinhof Komplex.

monstranten, welche die Reise Humphreys in Berlin begleiteten, und Polizisten.

Der angebliche Anschlag auf den US-amerikanischen Gast diente zur Legitimation des harten Vorgehens seitens des Staates. Ob die Meldungen von der Presse oder von der Polizei inszeniert wurden, oder ob die Vorwürfe auf gesicherten Informationen beruhten, war für die Studenten sekundär. Sie sahen in der staatlichen Reaktion einen weiteren Beleg für dessen Willkür. Auch in den Universitäten kam es zu einer Überreaktion, welche die Revolte vorantrieb. So kündigte der Rektor der Freien Universität Disziplinierungsmaßnahmen gegen alle am „Puddingattentat“ auf Humphrey beteiligten Studenten an.³⁹

Die Reaktionen der politischen, staatlichen aber auch universitären Behörden auf die Studentenprotestbewegung waren im Wesentlichen durch Restriktionen und Sanktionierungen der Handlungen der Studenten und ihrer Form der politischen Partizipation bestimmt. Die Polizei baute auf eine Strategie des harten Durchgreifens, um die Demonstrationswelle der 1968er einzudämmen.

Festzuhalten bleibt daher insgesamt, dass die Reaktion der staatlichen Institutionen eine Bereitschaft erkennen ließ, dem Konflikt durch ein höheres Maß an staatlicher Präsenz eine Wende zu geben. Die hierfür verwendeten Mittel sollten die Protestbewegung zurückschlagen, auch wenn sich in der Realität ein gegenteiliges Ergebnis manifestierte.⁴⁰

Eine Bewertung der staatlichen Reaktion gestaltet sich schwierig, da die Berichte der Polizei den Ausführungen der beteiligten Studenten widersprachen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Staat, konfrontiert mit diesem in der Bundesrepublik Deutschland neuem Phänomen der Protestbewegung, überfordert war. Den Polizeibeamten fehlte es zunächst an vorbereiteten Einsatzplänen sowie an geeigneter Schutzbekleidung. Die Politik schien von der Wirksamkeit ihrer Unterdrückungsstrategie überzeugt zu sein. Dabei waren es die

³⁹ Vgl. Kraushaar, Wolfgang: 1968 als Mythos, Chiffre und Zäsur. Hamburg 2003. S. 202f.

⁴⁰ Vgl. Ebd. S. 142.

radikalen Forderungen der Protestbewegung, die zur Rechtfertigung des harten Durchgreifens zitiert wurden. Sinn und Zweck des staatlichen Handelns war die Verteidigung der Demokratie. Der Rückgriff auf das Gewaltmonopol des Staates diente, „Weimarerzeiten“ vor Augen, der Sicherung seiner Funktionsfähigkeit. Der Staat war darauf angewiesen, physische Gewalt gegen diejenigen anzudrohen und auszuüben, die den Frieden verletzten und das Recht brachen.⁴¹

Die Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und den Demonstranten waren Ausdruck einer asymmetrischen Konfliktbeziehung, in deren Natur die Dominanz einer Seite begründet liegt. Auf der einen Seite stand die Polizei, die immer härtere Mittel einsetzen musste, um der dominierende Part zu bleiben. Auf der anderen Seite standen die Studenten, die als unterlegene Konflikteilnehmer im Gegenzug auf immer radikalere Mittel zurückgriffen, um die Oberhand zu gewinnen. Die Studenten wollten die Struktur asymmetrischer Beziehungen in Frage stellen, wohingegen die Polizei diese bewahren wollte. Dadurch radikalisierte sich die Widerstandsbewegung fortlaufend.⁴²

Außerdem wurde dem von den Studenten reklamierten politischen Anspruch die gesellschaftliche Anerkennung verwehrt; ihre Ziele wurden als wenig authentisch bewertet. Die Presse stellte die Demonstranten im negativen Licht dar, tatsächliche Größe und Ziele der Bewegung wurden heruntergespielt. Der Drang zur Erlangung von Aufmerksamkeit seitens der Studenten nahm zu und fand Ausdruck in einer Fortsetzung der von ihnen initiierten Gewaltspirale.

3.1.3.2 Eskalation nach erstem Todesopfer

Die asymmetrische Konfliktbeziehung erlebte mit dem Schah-Besuch ihren traurigen Höhepunkt. Am 2. Juni 1967 besuchte der persische Schah Reza Pahlevi Berlin. Sein Besuch wurde von Demonstrationen und Protestbewegungen begleitet, in denen die Politik des Schahs kritisiert wurde. Dieser gehörte nach Ansicht der Wider-

⁴¹ Vgl. Binder: Terrorismus . Herausforderungen und Antworten. S. 16f.

⁴² Vgl. Sack: Protest und Reaktion. S. 119.

standsbewegung zu jenen Diktatoren in der „Dritten Welt“, die gegen ihr Volk regierten. Der Staatsgast wurde als der Idealkandidat für eine Provokation wahrgenommen, weil sich seine Person in verschiedener Hinsicht negativ darstellen ließ: als Knecht der imperialistischen USA, als Unterdrücker des Volkswillens und als Begründer einer Geheimpolizei, die mit der Gestapo vergleichbar war.⁴³ Die Einladung des Schahs durch die Bundesregierung löste bei vielen Studenten Empörung aus. In ihren Augen demonstrierten Regierung und Parlament damit ihre Zustimmung zu einem diktatorischen Regime.⁴⁴

Vor dem Berliner Opernhaus, in dem der Staatsgast eine Aufführung der Zauberflöte besuchte, kam es erneut zu einer Konfrontation zwischen der Polizei und den Demonstranten. Dabei hielt die Polizei an ihrer restriktiven Strategie fest: Etwa 800 Polizisten gingen mit Gummiknüppeln bewaffnet, ohne Vorwarnung, gegen den demonstrierenden Menschenblock vor. Als Zivilisten getarnte Eingreiftruppen der Polizei verfolgten einzelne Protestler, wodurch das Szenario Züge einer Straßenschlacht annahm.⁴⁵

Schließlich verlor der Polizeibeamte Kurras aufgrund der chaotischen Verhältnisse die Nerven und erschoss den jungen Studenten Benno Ohnesorg. Wie sich später herausstellte, gehörte der Student jedoch keiner der extremistischen Berliner Gruppen an. Vielmehr war er Mitglied der Evangelischen Studentengemeinde. Der Tod von Benno Ohnesorg bewirkte eine rapide Ausweitung und Radikalisierung der Protestbewegung. Die Studenten sahen in Ohnesorg ein Opfer staatlich gebilligten Mordes. Der Gründungsmythos der späteren RAF und der nach diesem Datum benannten Organisation „2. Juni“ war geschaffen. Die politischen Unruhen in West-Berlin nahmen zu und weiteten sich allmählich auf andere deutsche Städte aus. Über 100.000 Menschen beteiligten sich an Demonstrationen.

⁴³ Vgl. Fels: Der Aufruhr der 68er. S. 164f.

⁴⁴ Vgl. Uesseler: Die 68er: „Macht kaputt, was Euch kaputt macht!“ S. 244.

⁴⁵ Vgl. Fels: Der Aufruhr der 68er. S. 165f.

Neben der Ausweitung der Widerstandsbewegung stand eine Verschlechterung der Beziehungen zwischen den Studenten und der Polizei auf der politischen Tagesordnung. Die tödlichen Schüsse auf Benno Ohnesorg waren die Folge einer Verunsicherung der Polizei, die ohne Zweifel auch auf Seiten der Studenten vorhanden war. Die politische Führung brachte sich in der Perzeption der Widerstandsbewegung in Misskredit, da sie das harte Vorgehen der Polizeibeamten nicht untersagte. Der Berliner Senat gab den Demonstranten die Schuld an der Eskalation der Ereignisse am 2. Juni. Die Rektoren der Freien Universität und der Technischen Universität stellten sich hinter diese Haltung und kündigten Disziplinarmaßnahmen gegen die Rädelsführer an.⁴⁶ Auch Berlins regierender Bürgermeister Heinrich Albertz erklärte noch in der Nacht vom 2. auf den 3. Juni 1967, dass er sich durch eigenen Augenschein davon überzeugt habe, dass sich die Polizei bis an die Grenzen des Zumutbaren zurückgehalten habe.⁴⁷

Im Anschluss an die Demonstration vom 2. Juni 1967 verhängte der Berliner Senat bis auf weiteres ein Verbot für öffentliche Demonstrationen.⁴⁸ Das Verbot basierte auf Artikel 15 des Versammlungsgesetzes, durch das Versammlungen im Freien verboten werden können, wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet ist. Die Einschränkung der Versammlungsfreiheit war zwar angesichts der zunehmenden Auseinandersetzungen gerechtfertigt, aus ihr resultierte jedoch eine Ausdehnung der Proteste. Die Presse förderte durch ihre zum Teil einseitige und gegen die Studenten gerichtete Berichterstattung die Entstehung einer aggressiven Atmosphäre, die auf die Führung der Stadt und ihre Polizei übergriff.⁴⁹

⁴⁶ Vgl. Aust: Der Baader Meinhof Komplex. S. 56f.

⁴⁷ Berlins Bürgermeister Heinrich Albertz übernahm schließlich die politische Verantwortung für den Tod von Ohnesorg und trat zurück. Vgl. Sack: Protest und Reaktion. S. 182.

⁴⁸ Das Demonstrationsverbot musste schon wenige Tage später zurück genommen werden. Vgl. Sacks: Protest und Reaktion. S. 183f.

⁴⁹ Vgl. Wesel, Uwe: Die verspielte Revolution. 1968 und die Folgen. München 2002. S. 51f. Künftig zitiert als: Wesel: Die verspielte Re-

Eine Analyse der Folgen des 2. Juni zeigt, dass der Polizei eine Mitschuld an der Eskalation der Gewalt nicht abzusprechen ist und sie diese unter Umständen sogar in Kauf nahm, um eine Legitimationsgrundlage für ihre eigenen Aktionen zu schaffen.⁵⁰ Jedoch muss in eine solche Bewertung einbezogen werden, dass die Polizei die Alleinzuständigkeit im Umgang mit den Demonstranten auf der Straße hatte. Diese Rolle legte eine Überforderung nahe.⁵¹ Aufgrund des Ausmaßes der Konfrontation mit den Demonstranten griffen die Polizeikräfte zunehmend auf alternative Reaktionsstrategien zurück. Die Politik machte sich in den Augen der Demonstranten durch die mangelnde Distanzierung von dem Vorgehen der Ordnungsmacht schuldig. Auch die unabhängige Justiz wurde durch den Freispruch des Todesschützen Kurras bei den betroffenen Studenten unglaublich.

Die Ereignisse am 2. Juni 1967 sorgten für eine Radikalisierung und Ausweitung der Studentenbewegung. Die staatliche Gewalt wurde erstmalig systematisch, das heißt nicht nur in vereinzelter Form, in die Auseinandersetzung mit den Studenten hineingezogen.⁵² In der Konsequenz weitete sich der Protest aus.

3.1.3.3 Einsatz gezielter Gewalt von beiden Seiten

Es folgte eine Zunahme an Demonstrationen, und die Protestbewegung schien in der Zeit nach dem Schah-Besuch immer mehr Leute

volution. Nicht alle politischen Kreise rechtfertigten die Ereignisse anlässlich des Schah-Besuches. Aus der SPD wurden auch kritische Stimmen laut. So kritisierte der damalige Fraktionsvorsitzende im Bundestag, dass manche Obrigkeiten in Deutschland es immer noch nicht gelernt hätten, Minderheiten ihre Meinung artikulieren zu lassen.

⁵⁰ Vgl. Matz, Ulrich: Über gesellschaftliche und politische Bedingungen des deutschen Terrorismus. In: Matz, Ulrich und Gerhard Schmidtchen: Analysen zum Terrorismus. Bd. 4/1: Gewalt und Legitimität. Opladen 1983. S. 52.

⁵¹ Vgl. Sack: Protest und Reaktion. S. 201.

⁵² Vgl. Sack: Protest und Reaktion. S. 202f.

in ihren Bann zu ziehen. Die Ausdehnung der Proteste ging mit steigender Gewalttätigkeit einher und wurde durch neue staatliche und politisch präventive Maßnahmen nur gefördert.⁵³

Am 3. April 1968 verübten die späteren RAF-Mitglieder Andreas Baader, Gudrun Ensslin, Thorwald Proll und Horst Söhnlein einen Brandanschlag auf zwei Kaufhäuser in Frankfurt am Main. Die Anschläge sollten als Teil einer Protestkampagne gegen den Vietnam-Krieg sowie gegen die allgemeine Konsumgesellschaft gelten. Der Kaufhausbrand illustrierte, dass Gewalt zunehmend als legitimes Mittel im Kampf gegen den Staat eingesetzt wurde. Die Tatsache, dass sich in den Kaufhäusern keine Menschen befanden, zeigte, dass zu diesem Zeitpunkt noch zwischen Gewalt gegen Sachen und Gewalt gegen Personen unterschieden wurde. Erst mit der Gründung der RAF wurde diese Trennung aufgehoben.⁵⁴

Nach dem Tod Ohnesorgs - dem Höhepunkt der Radikalisierung - folgte am 11. April 1968 das Attentat auf den Führer des SDS, Rudi Dutschke. Der Attentäter, Josef Bachmann, ein 23-jähriger Hilfsarbeiter, bezeichnete sich als überzeugter Antikommunist und vertrat rechtsextreme Ideen. Die Protestbewegung bezichtigte die Presse, Schuld an dem Anschlag zu tragen. Dem Springer-Presskonzern wurde eine einseitige Berichterstattung über Anliegen und Protest der Studenten unterstellt. Die APO titulierte den Konzern als „geistigen Urheber des Attentats“ auf Dutschke.⁵⁵

⁵³ Ein Beispiel für die Wirkung unterdrückender Maßnahmen bietet der SDS. Die steigende Mitgliederentwicklung lässt sich u.a. darauf zurückführen, dass eine Welle der Solidarität einsetzte, nachdem Versuche unternommen worden waren, die Organisation zu verbieten. Vgl. Ebd. S. 206.

⁵⁴ Vgl. Langguth, Gerd: Flotte Sprüche, Verbalradikalismus und Gewaltsame Aktion. Die Diskussion der Legitimität von Gewalt und ihren Folgen. In: Zeitschrift zur politischen Bildung (1994). Heft 3. S. 24-33. Hier S. 24. Künftig zitiert als: Langguth: Flotte Sprüche, Verbalradikalismus und Gewaltsame Aktion.

⁵⁵ Uessler: Die 68er. S. 289.

Als Reaktion auf den Anschlag bildeten sich in vielen Städten Deutschlands Demonstrationen. Übergriffe auf Einrichtungen des Verlages in Berlin, München, Hamburg und Frankfurt unterstützten die ablehnende Haltung der Demonstranten gegenüber dem Springer-Verlag. Diese unter dem Begriff „Osterunruhen“ in die Geschichte eingegangenen Protestkundgebungen hielten bis Mai 1968 an. Zusammenstöße mit der Polizei kosteten zwei Menschen das Leben. Wer die Verantwortung für die Toten trug, darüber war sich die Presse einig: Der Spiegel machte den SDS verantwortlich.⁵⁶

Während der Osterunruhen kam es wiederholt zu einem harten Durchgreifen der Polizei. In Hannover wurden Sitzblockaden mit Hilfe des Einsatzes von Wasserkanonen aufgelöst. Als die Demonstranten nicht weichen wollten, ging die Polizei mit Gewalt gegen sie vor. In Frankfurt setzte die Polizei ihre Reiterstaffel gegen eine Gruppe von Demonstranten ein.⁵⁷

Nicht nur die Polizei, sondern auch die Justiz geriet zunehmend in die Missgunst der Demonstranten. Im November 1968 fand der Bundesparteitag der CDU in Berlin statt. Eine junge Frau, Beate Klarsfeld, betrat mit einem Presseausweis den Saal und ging auf den deutschen Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger zu. Nachdem sie ihn mit „Kiesinger Nazi!“ angesprochen hatte, ohrfeigte sie ihn. Das Amtsgericht Moabit verurteilte Beate Klarsfeld noch am selben Abend zu einer Gefängnisstrafe von einem Jahr ohne Bewährung. Dieses hohe Strafmaß war in den Augen der Protestbewegung Ausdruck der Überreaktion seitens der Justiz, die zu einem Anwachsen und einer Radikalisierung der Protestbewegung beigetragen hat.⁵⁸

3.1.3.4 Verabschiedung der Notstandsgesetze als perzipierte Provokation

⁵⁶ Vgl. Uessler: Die 68er. S. 296.

⁵⁷ Vgl. Bittorf, Wilhelm: „Wir schrieen unsere Wut heraus.“. In: Preuß, Joachim (Hrsg.): Die Spiegel-Serie über die Studentenrevolution. Hamburg 1988. S. 17-20. Hier S. 24.

⁵⁸ Vgl. Wesel: Die verspielte Revolution. S. 118f.

Die Notstandsgesetze bildeten einen weiteren Kritikpunkt von Teilen der Gesellschaft an der Politik der Bundesrepublik. Sie ergänzen seit Juni 1968 das Grundgesetz und beinhalten, dass im Fall eines äußersten Notstandes, eines Spannungs- oder Verteidigungsfalls, ein gemeinsamer Ausschuss aus Vertretern des Bundestages und des Bundesrates als Ersatzgesetzgeber fungiert. Zudem würden im Krisenfall mehrere Grundrechte eingeschränkt.

Die Kritik an den Notstandsgesetzen richtete sich gegen die Einschränkung der Grundrechte sowie die Aufhebung der Gewaltenteilung. Im Prinzip sah man eine Suspendierung der Demokratie im Fall eines nicht näher präzisierten Ernstfalls.⁵⁹ Nach den schlechten Erfahrungen einer Notfallklausel in der Weimarer Republik (Artikel 48) wuchs die Befürchtung, die Gesetze könnten missbraucht werden. Die Hauptargumente gegen eine Änderung des Grundgesetzes kamen von Schriftstellern, Soziologen und Juristen. Sie bildeten den harten Kern der APO. Die Studenten griffen diese Kritik auf und schlossen sich der Bewegung an.⁶⁰

Die Notstandsgesetzgebung führte zu einer endgültigen Entfremdung eines Teiles der Bevölkerung von der Politik. Die Notstandsgesetze waren von der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD gemeinsam erarbeitet worden und hatten vor allem die SPD in Misskredit gebracht. Die Gesetze waren Auslöser eines breiteren Protestes, der sich gegen den kontrollierenden und sich ausdehnenden „Überwachungsstaat“ richtete.⁶¹

Die Verabschiedung der Notstandsgesetze enthüllte nach Ansicht der Protestbewegung die Macht der Politik, die sich über die Meinung großer Teile der Bevölkerung hinwegsetzte. Die Politiker disqualifizierten sich als Verhandlungspartner. Die Demonstranten sahen im Staat einen Überbau der totalen Repression.⁶² Der Weg der

⁵⁹ Vgl. Uessler: Die 68er. S. 301.

⁶⁰ Vgl. Fels: Der Aufruhr der 68er. S. 149.

⁶¹ Vgl. Ebd. S. 151.

⁶² Vgl. Langguth: Flotte Sprüche, Verbalradikalismus und gewaltsame Aktion. S. 28.

politischen Beteiligung über die Teilnahme an Demonstrationen und anderen Formen des legalen Widerstandes hatte sich als wirkungslos erwiesen. Bereits während gegen die Gesetze opponiert wurde, hatten Teile der APO im Einsatz direkter Gewalt die einzige Möglichkeit zur effektiven politischen Partizipation gesehen. Das Scheitern des Protestes durch die Verabschiedung der Gesetze hatte eine innere Radikalisierung der Bewegung zur Folge.⁶³

Der Verzicht auf den Einsatz von Gewalt wurde vielmehr von einem Teil der Bewegung als Grund für die Erfolglosigkeit des Protests angesehen. Die Notstandsgesetze waren trotz des Widerstandes verabschiedet worden, der Krieg in Vietnam entwickelte sich zu einer langwierigen Operation und die Situation an den deutschen Hochschulen begann sich erst ab 1969 allmählich zu verbessern. Damit hatte sich der Weg über nicht-institutionell verankerte, aber legale Partizipationsformen, der Weg über Demonstrationen, Streiks und *sit-ins*, aufgrund seiner Wirkungslosigkeit als ungeeignet erwiesen. Die Aggressionen und die Radikalisierung der Protestbewegung erwuchsen aus einem Gefühl der Ohnmacht.⁶⁴ Die Politik zeigte sich in ihren Augen reform- und integrationsunwillig. Die RAF zog schließlich die Konsequenzen aus dieser von ihr so wahrgenommenen Situation und vollzog den Übergang zur Strategie des Terrorismus durch den bewussten Einsatz von Gewalt gegen Sachen und Personen.

3.1.3.5 Demokratieversprechen und Auflösung der APO

Der enge Kern der ersten RAF-Generation bestand aus einem überschaubaren Kreis von zehn bis zwanzig Personen. Nur ein minimaler Teil der Protestbewegung vollzog den Übergang zur Strategie des Terrorismus. Während die Entstehung der APO mit der Bildung der Großen Koalition zusammenfällt, endet diese Bewegung auch mit ihrer Auflösung. Die SPD gewann die Bundestagswahlen am 28. September 1969, und mit ihr wurde Willy Brandt zum neuen Bundeskanzler gewählt. Durch die neue Regierung, eine Koalition aus

⁶³ Vgl. Krausshaar: Denkmodelle der 68er. S. 25.

⁶⁴ Vgl. Fels: Der Aufruhr der 68er. S. 276.

SPD und FDP, hatte die Außerparlamentarische Opposition ihre Funktion verloren. Den Glaubwürdigkeitsverlust, den die SPD durch die Zustimmung zu den Notstandsgesetzen und durch die Koalition mit der CDU erlitten hatte, konnte die Partei durch Reform- und Demokratieversprechen ausgleichen. Willy Brandt versprach in seiner Regierungserklärung innenpolitische Reformen mit dem Ziel einer Demokratisierung und Modernisierung der Gesellschaft. Er forderte eine Gesellschaft, die mehr Freiheit und Mitverantwortung bieten sollte.⁶⁵

Die SPD-Regierung kündigte die Umsetzung der von den Protestlern geforderten Reformen an und kam ihnen damit entgegen. Brandt vermochte es als Kanzler, einen großen Teil der Bewegung wieder in das parlamentarische System zu integrieren. Der Weg der institutionalisierten politischen Partizipation schien mit einer Reformen versprechenden SPD wieder gangbar zu sein. Der Großteil der Widerstandsbewegung kehrte jedoch ins bürgerliche Leben zurück und versuchte, über die Mitarbeit in Parteien an der Politik zu partizipieren.⁶⁶

Abgesehen von der Integration in die SPD mündete ein Teil der Studentenbewegung in die im September 1968 in Offenbach gegründete Deutsche Kommunistische Partei (DKP).⁶⁷ Weitere kommunistische Gruppen (K-Gruppen) oder die sogenannten Roten Zellen bildeten sich an den Universitäten,⁶⁸ der SDS löste sich schließlich 1970 auf.

Das Erbe der Protestbewegung umfasste eine Reihe kleinerer Gruppen und Bewegungen. Die Reformisten traten für eine Änderung der Gesellschaft durch den sogenannten „Marsch durch die Institutionen“

⁶⁵ Vgl. Lehmann, Hans Georg: Deutschland-Chronik. 1945-2000. Bonn 2000. S. 251.

⁶⁶ In Anlehnung an Peters: RAF/Terrorismus in Deutschland. S. 70.

⁶⁷ Die DKP wurde geduldet, da durch Brandts neue Ostpolitik eine Wende eingeleitet worden war. Verfassungsrechtlich hätte die Partei ohne weiteres verboten werden können. Vg. Wesel: Die verspielte Revolution. S. 109.

⁶⁸ Vgl. Wesel: Die verspielte Revolution. S. 109.

ein⁶⁹ Die Revolutionäre setzten ihre Hoffnung darauf, die Gesellschaft auf eine mehr oder weniger gewaltsame Weise zu verändern oder umzustürzen. Die Terroristen hingegen sahen im bewaffneten Kampf den einzigen Weg, ihre Ziele durchzusetzen.⁷⁰ Die Radikalisierung der Ziele und die empfundene Notwendigkeit zur Wahl gewaltsamer Mittel hatten sich in den Augen eines Teils der Protestbewegung bereits gezeigt. Die parlamentarisch-institutionellen Kanäle ebenso wie die außerparlamentarischen Aktivitäten hatten sich als wenig effizient für die Beeinflussung politischer Entscheidungen erwiesen.⁷¹

3.1.3.6 Gründungsphase der RAF

Nach der Auflösung der Studentenbewegung folgte lediglich eine letzte Stufe bis zur Entstehung der RAF. Andreas Baader geriet am 4. April 1970 in Westberlin in eine Verkehrskontrolle und wurde verhaftet. Im Rahmen des Verfahrens zum Kaufhausbrand 1968 in Frankfurt am Main wurde Baader zu einer Haftstrafe verurteilt, von der es noch eine längere Reststrafe abzusitzen galt. Nach seiner Inhaftierung in einem Berliner Gefängnis befreiten Gesinnungsgenossen, unter denen sich auch Ulrike Meinhof und Gudrun Ensslin befanden, Andreas Baader am 14. Mai 1970 in einer spektakulären Aktion. Während seines Aufenthaltes im Institut für Soziale Fragen drangen die Befreier in das Institut ein. Ein Polizeibeamter wurde hierbei schwer verletzt. Es entzündete sich unter den Aktivisten eine Diskussion, im Laufe derer sich herauskristallisierte, dass der Einsatz von Gewalt auch gegen Personen legitim sei, sofern es sich um Vertreter des zu bekämpfenden Staates handelte. Ulrike Meinhof vertrat dies öffentlich mit den Worten: „Es darf geschossen werden.“⁷²

Kurz nach der Befreiung von Andreas Baader kam es im Untergrund zur Gründung der RAF. Die Ansicht, dass der Staat vor allem mit

⁶⁹ Vgl. Wasmus, Peter: The Political Socialisation of West German Terrorists. In: Whittaker, David J. (Hrsg.): The Terrorism Reader. London 2001. S. 190-204. Hier S. 196.

⁷⁰ Vgl. Molly: Streitbare Demokratie. S. 9.

⁷¹ Vgl. Sacks: Protest und Reaktion. S. 108.

⁷² Aust: Der Baader-Meinhoff-Komplex. S. 20ff.

illegalen Mitteln, und somit auch durch die Anwendung von Gewalt, zu bekämpfen war, hatte sich innerhalb der Gruppen durchgesetzt.

3.1.4 Zwischenbilanz: Demokratie und Terrorismus

Die Entstehung der RAF als terroristische Organisation in der demokratischen Bundesrepublik Deutschland Anfang der 1970er Jahre resultierte aus einer Protestbewegung der 1960er Jahre und legt nennenswerte Strukturen für das Verhältnis einer Demokratie zur Bildung einer terroristischen Organisation offen.

Mit einer Radikalisierung der ideologischen Vorstellungen, ausgehend von der Kritik an der Politik durch die Studentenprotestbewegung bis zu Plänen zum Umsturz des gesamten Staates, wie man sie im Programm der RAF findet, ging eine Radikalisierung der eingesetzten Mittel einher. Aus den Erfahrungen der Demonstrationskultur, die unter einem Mangel an direkten Einflussmöglichkeiten zu leiden hatte, erwuchs die Bereitschaft zum Einsatz von terroristischer Gewalt.

Die in der Bundesrepublik Deutschland institutionell verankerten Partizipationsmöglichkeiten öffneten den Weg zur politischen Beteiligung und Einflussnahme über die Teilnahme an Wahlen, die Arbeit in Parteien und die starke Stellung der Opposition. Doch aufgrund politischer Entwicklungen, dem Verbot der KPD und dem zeitlich damit einhergehenden Programmwechsel der SPD, der Einführung der Fünf-Prozent-Hürde und der dadurch bedingten Veränderung in der Parteienlandschaft sowie des Wegfalls einer starken parlamentarischen Opposition durch die Bildung der Großen Koalition, erfolgten Einschränkungen institutioneller politischer Partizipationsmöglichkeiten für links-orientierte Teile der Bevölkerung. Der Perzeption, dass eine politische Beteiligung nicht über institutionelle Wege möglich sei, folgte die Etablierung einer Protestbewegung, die sich über Demonstrationen, *sit-ins* und Streiks artikulierte. Die Reaktion des Staates auf die Protestbewegung wurde zum Vorwand genommen, ihre Ziele und Mittel zu radikalisieren.

Die konfrontativen Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und den Demonstranten schürten Hass. Die Strategie des Staates, die auf einem harten Vorgehen gegen die Widerständler fußte, könnte

zu einer Radikalisierung beigetragen haben. Am Ende der Gewaltspirale stand die Gründung der RAF. Damit hatte sich eine Organisation gebildet, die aufgrund ihrer radikalen Ziele und den Einsatz terroristischer Strategien für den Staat als Verhandlungspartner ausschied. Aber nicht nur die Reaktion des Staates, sondern auch seine Reformunwilligkeit trugen Anteil daran, dass eine Gruppe der Protestler versuchte, über die Bildung der RAF auf unkonventionellem Wege an der Politik zu partizipieren.⁷³

Demokratien zeichnen sich dadurch aus, dass sie den Bürger an der Politik teilhaben lassen. In der Theorie besteht keine Notwendigkeit auf Terrorismus als alternative, nicht-institutionalisierte und illegale Form der politischen Beteiligung zurückzugreifen. Die Praxis enthüllt jedoch, dass eine bestimmte Ausgestaltung politischer Systembedingungen einen Bedingungsfaktor für die Bildung einer radikalen Widerstandsbewegung darstellen kann.

Die staatliche Reaktion in Demokratien ist an rechtliche Normen gebunden. Der Schutz der Grundrechte, die Freiheit der Presse sowie das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren müssen gewahrt bleiben. Folglich kann der Staat nur im Rahmen der legalen Vorgaben auf eine Widerstandsbewegung reagieren und diese nicht gewaltsam unterdrücken, so dass die perzipierte Notwendigkeit zum Einsatz terroristischer Mittel als politische Partizipationsform annehmen sollte. Das Beispiel der RAF zeigt, wie durch das harte Vorgehen des Staates gegen die Protestbewegung ihre Radikalisierung gefördert wurde.

Demokratien sind in der Theorie wenig anfällig für Terrorismus, da sie alternative politische Partizipationsmöglichkeiten bieten. Hierzu trägt die Legalität von Demonstrationen bei. Aber auch demokratisch verfasste Staaten können durch ihre konfrontative Politikgestaltung eine Radikalisierung von Widerstandsgruppen nicht verhindern.

⁷³ Vgl. Thomas, Nick: *Protest Movement in 1960s West Germany. A Social History of Dissent and Democracy*. Oxford 2003. S. 201.

3.2 Politische Strukturbedingungen bei Entstehung der ETA

Die Basken sind ein Volksstamm, der auf eine eigene Geschichte, Sprache und Tradition zurückblicken kann. Seit Jahrtausenden siedeln die Basken auf dem Gebiet, das Teile des heutigen Spanien und Frankreich umfasst und sich in sieben Provinzen gliedert.⁷⁴ Die vier spanischen Provinzen Navarra, Álava, Vizcaya und Guipúzcoa bilden zusammen mit den drei französischen Provinzen Labourd, Basse-Navarre und Soule das Siedlungsgebiet der Basken.⁷⁵ Dort leben heute rund 2,9 Millionen Spanier und 230.000 Franzosen, wobei man von rund zwei Millionen spanischen Basken ausgehen kann. Die Sprache der Basken ist Euskara, eine sogenannte isolierte Sprache, die keine Parallelen zum Spanischen oder zu anderen Sprachen aufweist. Das Baskenland wird in dieser Sprache als Euskadi bezeichnet.⁷⁶

Bevor General Franco 1939 an die Macht kam, konnten die Basken auf eine lange Tradition der relativen Autonomie zurückblicken. Sie waren jedoch auch im Mittelalter niemals in einem Königreich zusammengefasst worden, sondern ihr Siedlungsgebiet teilte sich auf die Königreiche Aragon, Kastilien und Navarra auf.⁷⁷ Die spanischen Könige sprachen der Volksgruppe aber besondere Rechte zu: Bei

⁷⁴ Vgl. Conversi, Daniele: *The Basques, the Catalans and Spain. Alternative Routes to Nationalist Mobilisation*. London 1997. S. 44. Künftig zitiert nach: Conversi: *The Basques, the Catalans and Spain*.

⁷⁵ Vgl. Gollop, Rodney: *A book of the Basques*. Nevada 1930. S. IV.

⁷⁶ Vgl. Clark, Robert P.: *The Basques Insurgents. ETA 1952-1980*. Madison 1984. S. 8ff. Künftig zitiert als: Clark: *The Basque Insurgents. ETA*.

⁷⁷ Vgl. Némesis, Sacra: *Nuevas historias de nacionalistas vascos*. Madrid ⁵2000. S. 23. Künftig zitiert als: Némesis: *Neuvas historias de nacionalistas vasco*.

diesen baskischen *fueros*⁷⁸ handelte es sich um das schon im Mittelalter bestehende Gewohnheitsrecht, das schriftlich fixiert wurde. Die *fueros* ermöglichten den Basken den Aufbau eigener regionaler Selbstverwaltungsorgane mit einer Volksvertretung. Jedoch büßten die Basken durch die im 18. Jahrhundert einsetzenden Zentralisierungsbestrebungen des spanischen Staates ihre Sonderrechte ein; dem Ende der *fueros* folgte ein Niedergang der baskischen Kultur.⁷⁹

In der zweiten Hälfte der Restaurationszeit (1875-1930) bildeten die Basken Regionalparteien, um ihren Forderungen nach mehr Autonomie politisches Gewicht zu verleihen. Schon wenige Jahre später, in der Zeit der Diktatur Primo de Riversas (1923-1930), folgte eine Unterdrückung aller regionalistischen Bestrebungen. Den Basken gelang es erst wieder 1936, bei der Zentralregierung eine begrenzte Selbstständigkeit durchzusetzen. Am 7. Oktober 1936 wurde José Antonio Aguirre, der Vorsitzende der Partido Nacionlista Vasco (PNV), der baskischen Nationalpartei, zum Präsidenten der autonomen Baskischen Provinzen gewählt.⁸⁰

3.2.1 Ideologisch geprägte Perzeption des politischen Systems

Analog zu den ideologischen Motiven für das Handeln der RAF in Deutschland setzt sich die Ideologie der ETA aus vielen Komponenten zusammen. Der Einfluss des Marxismus machte sich schon früh bemerkbar. Mitglieder der ETA klagten die Situation der Arbeiter an; innerhalb der Organisation entbrannte eine Grundsatzdiskussion über die Bedeutung des Nationalismus und des Marxismus. Für die eine Fraktion genoss die Befreiung des Baskenlandes höchste Priorität, wohingegen der linke Flügel die sozialistische Revolution als

⁷⁸ Der spanische Begriff *fuero* leitet sich vom lateinischen *forum* (Marktplatz) ab.

⁷⁹ Vgl. Waldmann, Peter: *Ethnischer Radikalismus. Ursachen und Folgen gewaltsamer Minderheitenkonflikte am Beispiel des Baskenlandes, Nordirlands und Quebecs*. Opladen 1989. S. 62f. Künftig zitiert als: Waldmann: *Ethnischer Radikalismus*.

⁸⁰ Vgl. Némesis: *Neuvas historias de nacionalistas vasco*. S. 56.

primäres Ziel ansah. Die Forderung nach einem unabhängigen Baskenland dominierte jedoch das Handeln der ETA.⁸¹

Der Begründer des baskischen Nationalismus war Sabino Arana (1865-1903), der sich schon in seiner Jugend dem Studium der baskischen Sprache und Kultur widmete.⁸² Er kündigte bereits 1893 seine Absicht an, für die Unabhängigkeit des Baskenlandes kämpfen zu wollen.⁸³ 1895 gründete Arana die PNV, durch die der baskische Nationalismus seine Formgebung erfuhr.⁸⁴

Für die Entstehung und die Entwicklung des baskischen Nationalismus waren drei Einflussfaktoren entscheidend: die Bedrohung der baskischen Sprache und Kultur durch Immigranten, die wirtschaftliche Führungsposition des Baskenlandes und die Bedrohung der Kultur durch die Repressionen Francos. Das Baskenland war zusammen mit Katalonien das am stärksten industrialisierte Gebiet Spaniens. Diese Industrialisierung spülte Ende des neunzehnten Jahrhunderts sowie in den fünfziger und sechziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts Tausende von Immigranten in die baskischen Gebiete. In den großen Städten wie Bilbao wurde die baskische Sprache zunehmend vom Spanischen verdrängt. Dieses als „Fear of cultural annihilation“⁸⁵ beschriebene Phänomen führte bei den Basken zu einer Rückbesinnung auf ihre Kultur.

⁸¹ Vgl. Clark: *The Baques Insurgents*. ETA. S. 35ff.

⁸² Arana hat den Namen Euskaria sowie die baskische Flagge geschaffen.

⁸³ Vgl. Waldmann, Peter: *Katalonien und Baskenland: Historische Entwicklung der nationalen Bewegungen und Formen des Widerstands in der Franco-Zeit*. In: Ders. u.a. (Hrsg.): *Sozialer Wandel und Herrschaft im Spanien Francos*. Paderborn 1984. S. 155-192. Hier S. 168. Künftig zitiert als: Waldmann: *Katalonien und Baskenland*.

⁸⁴ Vgl. Arregui, Joseba: *ETA-Terrorismus und europäischer Terrorismus*. In: *KAS-Auslandsinformationen* 19 (2003). Heft 8. S. 42-53. Hier S. 51.

⁸⁵ Conversi: *The Basques, the Catalans and Spain*. S. 236.

Die Industrialisierung des Baskenlandes verstärkte den Nationalismus. Wirtschaftlich wuchs das Baskenland zu einer führenden Region in Spanien heran. Doch aus dieser wirtschaftlichen Position folgte keine führende politische Rolle. Die oberste Klasse des Baskenlandes war nicht Träger des Nationalismus, sondern stand an der Seite Francos.⁸⁶ Die Bürgergesellschaft wollte sich nicht gegen Franco auflehnen, und die sozial Schwächeren konnten dies nicht. Die Phasen relativer Autonomie funktionierten als Katalysator für den baskischen Nationalismus. Die Existenz der früheren Sonderrechte, der *fueros*, wurde in zunehmendem Maße als Beweis für die einstige Souveränität der Basken angeführt.⁸⁷ Nach der Machtübernahme Francos wurde zunächst eine Wiedereinführung der Autonomierechte angestrebt.

Der Bedrohung ihrer Kultur durch Francos Repressionen begegneten die Basken mit dem Rückzug in die Zivilgesellschaft und einer Verstärkung ihrer nationalistischen Forderungen. Der empfundene Handlungsdruck stieg mit der wachsenden Unterdrückung der baskischen Kultur. Mit Hilfe der repressiven Politik erreichte die spanische Franco-Diktatur keine Auslöschung des Nationalismus, sondern eine Erhöhung des kulturellen Bewusstseins. Die Forderungen der Basken hatten sich so weit radikalisiert, dass aus den einstigen Ansprüchen nach der Wiedererlangung der Autonomierechte nun die Schaffung eines autonomen baskischen Staates entstanden war. Innerhalb der baskischen Bevölkerung gab es traditionell Tendenzen zur Gründung eines eigenen Staates. Die Politik Francos hatte jedoch zur Folge, dass diese Haltung verstärkt Anhänger unter den Basken fand und sich schließlich behaupten konnte. Die Basken forderten nun rigoros eine Übereinstimmung von ethnischen und politischen Grenzen. Die „Fremdherrschaft“ durch die Spanier wurde entschieden abgelehnt.⁸⁸

⁸⁶ Vgl. Waldmann: Katalonien und Baskenland. S. 170.

⁸⁷ Vgl. Sullivan, John: ETA and Basque nationalism. The fight for Euskadi 1890-1986. London 1988. S. 3. Künftig zitiert als: Sullivan: ETA and Basque nationalism.

⁸⁸ Vgl. Waldmann: Katalonien und Baskenland. S. 172.

Mit der Radikalisierung ihrer Ziele hatten die Basken ihre Integrationsfähigkeit bewusst aufgehoben. Franco hatte nur noch die Wahl zwischen der totalen Unterdrückung regionaler Bestrebungen und der Entlassung des Baskenlandes in einen autonomen Staat. Der Diktator entschied sich für ein restriktives Vorgehen.

Die ETA übernahm die Autonomieforderungen. Ihr Ziel war die Gründung eines eigenen baskischen demokratischen Staates. Bereits im August 1959 verteilten ETA-Mitglieder eine Kampfschrift, in der sie behaupteten:

„Das traditionelle System der Basken ist die Demokratie. Das typische politische System Spaniens ist die Diktatur.“⁸⁹

Die ETA lehnte die zentralistische Diktatur Francos ab. Der autonome, demokratische baskische Staat sollte einen Gegenentwurf zum politischen System Spaniens bilden, aber auch die französischen Provinzen umfassen. Der Kampf der ETA gegen den spanischen Staat wurde mit dem Befreiungskampf der Kolonien in der „Dritten Welt“ verglichen.

Der Mechanismus von Aktion und Repression wurde zum taktischen Leitprinzip erhoben. Frederico Krutwig beschrieb diese Handlungsmaxime in dem Buch „Vasonia“ als eine „Aktions-Repressions-Aktions“-Spirale,⁹⁰ nach der der Staat durch Attentate und Anschläge provoziert werde. Die als Reaktion zu erwartende Verfolgungs- und Unterdrückungswelle treibe den Aufständischen stetig mehr Anhänger zu, bis die Situation für eine Massenerhebung gegeben sei. In ihrem Selbstbild sah sich die ETA als Vertretung der gesamten baskischen Bevölkerung. Am Ende der Radikalisierung stand der Einsatz von Gewalt, die als legitimes Mittel im Kampf gegen Franco angesehen wurde.

⁸⁹ Zit. nach Lang, Josef: Das baskische Labyrinth. Unterdrückung und Widerstand in Euskadi. Frankfurt a.M. 1983. S. 145. Künftig zitiert als: Lang: Das baskische Labyrinth.

⁹⁰ Vgl. Sullivan: ETA and Basque Nationalism. S. 41f.

3.2.2 Institutionalisierte Partizipationsformen in der Franco-Diktatur

3.2.2.1 Wahlen

Das Spanien Francos (1939-1975) war eine autoritäre Diktatur und kam mit einem Minimum an politischen Beteiligungsmöglichkeiten aus.⁹¹ Wahlen waren im politischen System Spaniens zwischen 1939 und 1975 verfassungsrechtlich nicht vorgesehen. Der spanische Staat bezog seine Legitimation aus dem Bürgerkrieg (1936-1939) und aus dem traditionellen Katholizismus. Demokratische Institutionen sowie eine kodifizierte Verfassung fehlten. Stattdessen stützte sich das Regime auf einzelne Grundgesetze, die im Laufe der Jahre erlassen wurden und die konstitutionelle Basis des Staates bildeten.⁹²

Die Möglichkeit einer direkten Partizipation der Bürger bestand in Form von Wahlen nur auf kommunaler Ebene. Ein Drittel der Vertreter waren dabei auf der Grundlage eines Familienwahlsystems direkt wählbar.⁹³ Aufgrund der Einflusslosigkeit der kommunalen Ebene - Spanien war ein zentralistischer Staat - besaßen die gewählten Vertreter jedoch nur wenig Einfluss. Auch für die Basken boten kommunale Wahlen keine Möglichkeit zur Durchsetzung ihrer Interessen in Madrid, denn Franco stellte die Regionen bewusst hintan. Kommunalwahlen trugen daher nur den Schein einer Partizipationsmöglichkeit.

⁹¹ Vgl. von Beyme, Klaus: Vom Faschismus zur Entwicklungsdiktatur – Machtelite und Opposition in Spanien. München 1971. S. 22f. Künftig zitiert als: von Beyme: Vom Faschismus zur Entwicklungsdiktatur.

⁹² Vgl. Carr, Raymond: Spain: 1808-1975. Oxford ²1982. S. 41. Künftig zitiert als: Carr: Spain.

⁹³ In Spanien durften die männlichen Familienvorstände und verheiratete Frauen über 21 Jahren wählen. Vgl. Medhurst, Kenneth N.: Government in Spain. The Executive at work. Oxford 1973. S. 191. Künftig zitiert als: Medhurst: Government in Spain.

Auf der Ebene des Gesamtstaates wurde das Spanische Parlament *Cortes* erst durch ein im Jahr 1942 erlassenes Gesetz eingerichtet. Bis 1966 wurden jedoch alle Mitglieder des Spanischen Parlaments entweder direkt von Franco ernannt oder von exklusiven Zirkeln nominiert und gewählt.⁹⁴ Erst ab 1966 konnte rund ein Drittel der *Cortes*-Mitglieder direkt vom Volk gewählt werden. Wahlberechtigt waren die Familienvorstände und verheiratete Frauen im Alter von über 21 Jahren. Dennoch war Spanien damit weit entfernt von einem allgemeinen und gleichen Wahlrecht.⁹⁵ Hinzu kommt, dass die *Cortes* im politischen System, ebenso wie die kommunale Ebene, einflusslos waren. Ihre Funktion bestand lediglich in der formalen Annahme von Gesetzen, die von der Exekutive vorgelegt wurden. Obwohl die Basken einen verhältnismäßig hohen Anteil an *Cortes*-Mitgliedern stellten, konnte das Parlament nicht zur Umsetzung baskischer Interessen genutzt werden, da Franco Autonomiebestrebungen *a priori* unterdrückte.⁹⁶

Die Basken hatten kaum Chancen, Einfluss auf die Politik zu nehmen. Das Land wurde von einer Elite regiert. Auch auf Ebene der politischen Eliten zeigte sich ein Partizipationsdefizit. So wurden die Ministerposten von Franco vergeben; er konnte jederzeit seine Minister ernennen oder absetzen. Die starke Stellung des Führers, der sich sämtliche Entscheidungen vorbehält, ließ nur wenig Raum für die Partizipation anderer Bevölkerungsteile, selbst der Eliten.⁹⁷

Neben der Einführung der *Cortes* war Franco durch das 1945 eingeführte „Gesetz über das Referendum“ bemüht, dem System einen demokratischen Schein zu verleihen. Es sollte gezeigt werden, dass die spanischen Bürger an der Gestaltung der Politik aktiv teilnehmen konnten. Inhalt des Gesetzes war die Einführung von Volksabstimmungen bei Angelegenheiten, die das gesamte spanische Volk be-

⁹⁴ Vgl. Payne, Stanley G.: *Franco's Spain*. London 1968. S. 34. Künftig zitiert als: Payne: *Franco's Spain*.

⁹⁵ Vgl. von Beyme: *Vom Faschismus zur Entwicklungsdiktatur*. S. 132f.

⁹⁶ Vgl. www.workmall.com/wfb2001/spain/spain_history_francos_political_system.html. Abgerufen am 06.04.2004.

⁹⁷ Vgl. Carr: *Spain*. S. 37.

trafen. Den Bürgern wurde damit jedoch erneut nur scheinbar die Möglichkeit zur politischen Partizipation gegeben. Denn das System der Referenden wurde durch zwei Faktoren in seiner Wirksamkeit beeinträchtigt: Zum einen entschied Franco darüber, wann ein Gesetz in die Kategorie des Referendums fiel; zum anderen wurden die Ergebnisse der Referenden bei einem nicht erwünschten Ausgang gefälscht. Es fehlte eine Kontrollinstitution im politischen System Spaniens, die dieses hätte verhindern können.⁹⁸

Darüber hinaus boten die Referenden nur die Möglichkeit, mit ja oder nein zu stimmen. Alternativvorschläge konnten nicht in den politischen Prozess eingebracht werden. Diese Tatsache spiegelt sich in dem Referendum zum „Gesetz über die Nachfolge in der Staatsführung“ von 1947 wider. Franco festigte seine Position durch das Gesetz, indem er zum alleinigen Herrscher eines königlichen Spaniens auf Lebenszeit ernannt wurde. Seine absolute Herrschaft manifestierte sich in seiner Funktion als oberstes Staatsoberhaupt, als Regierungschef, als Oberbefehlshaber der Streitkräfte und als Führer der Nationalbewegung.⁹⁹ Die über siebzehn Millionen Wahlberechtigten Spaniens hatte keine Alternative, und Gegenstimmen wurden ignoriert.¹⁰⁰ Die Basken besaßen keine Möglichkeit, eine Annahme des Gesetzes per Referendum zu verhindern.

Das einzige Mittel zur politischen Meinungsäußerung für die Basken lag in der Verweigerung ihrer Partizipation. Eine weit verbreitete Form der Ablehnung war die Enthaltung bei Referenden. Statistiken aus den Jahren 1947, 1966 und 1976 zeigen, dass der Anteil der

⁹⁸ Vgl. Medhurst: Government in Spain. S. 59.

⁹⁹ Vgl. Bernecker, Walter: Spanische Geschichte. Von der Reconquista bis heute. Darmstadt 2002. S. 178f. Künftig zitiert als: Bernecker: Spanische Geschichte.

¹⁰⁰ Vgl. Welles, Benjamin: Spain. The gentle anarchy. New York 1965. S. 119. Künftig zitiert als: Welles: Spain.

Enthaltungen kontinuierlich zunahm. In der baskischen Provinz Guipuzcoa stieg der Anteil der Enthaltungen auf bis zu 55 Prozent.¹⁰¹

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Wahlmöglichkeiten im politischen System Spaniens so unzureichend waren, dass die Basken nicht die Möglichkeit hatten, diese Form der Partizipation für ihre Ziele zu nutzen. Lediglich über Enthaltungen konnten sie ihrer ablehnenden Einstellung Ausdruck verleihen, auch wenn dies keinen direkten Einfluss auf die Politik hatte.

¹⁰¹ Vgl. Nunez, Luis C.: *La Sociedad Vasca Actuel*. San Sebastian 1977. S. 44 und S. 51.

3.2.2.2 Parteien

Bereits im Februar 1939 wurde das „Gesetz über die politische Verantwortlichkeit“ verabschiedet. Durch das Gesetz wurden politische Parteien sowie andere politische Vereinigungen verboten. Dem Verbot der Parteien fiel auch die Baskische Nationalpartei (PNV) zum Opfer, die im Exil ihre Aktivitäten fortzusetzen versuchte. Franco rechtfertigte das Parteienverbot mit dem Hinweis auf ihre Schuld an den chaotischen Bedingungen nach dem Ende des Bürgerkrieges.¹⁰² Anstelle der Parteien, die er als unnatürliche Gebilde bezeichnete, sollten drei Institutionen treten: die Familie, die Kommunen und die Einheitsgewerkschaften, die *Syndicate*.¹⁰³ Über diesen drei Säulen der bürgerlichen Partizipation stand kontrollierend und dirigierend die *Falange*, die faschistische Einheitsbewegung.

Die *Falange* wurde bereits 1933 als eine rechtsextreme Partei gegründet. Schon während des spanischen Bürgerkrieges adaptierte General Franco die Partei, indem er sich an die Spitze dieser Bewegung setzte. Seine Position wurde durch ein Vereinheitlichungsdekret vom April 1937 gefestigt, in dem er die Partei der *Falange* mit den Carlisten zu einem *Movimiento* verschmelzen ließ.¹⁰⁴ Trotz der starken Stellung der *Falange* war Spanien kein Ein-Parteien-Staat. Die *Falange* war vor allem deswegen keine Partei im klassischen Sinne, weil sie viele Strömungen und Ideologien in sich vereinte.

In den folgenden Jahren baute Franco die *Falange* zu einer zweiten Kammer neben den *Cortes* aus. Dem Rat der Nationalen Bewegung wurde das Recht gegeben, Gesetzesvorschläge auf ihre Vereinbarkeit mit den Prinzipien der *Falange* zu prüfen. Der Rat musste sogar bei verfassungsändernden Gesetzen vor den *Cortes* gehört werden. Damit war die Bewegung bis in ihr organisatorisches Detail konstitu-

¹⁰² Vgl. www.workmall.com/wfb2001/spain/spain_history_franco_political_system.html. Abgerufen am 06.04.2004.

¹⁰³ Vgl. Welles: Spain. S. 116.

¹⁰⁴ Vgl. Carr: Spain. S. 25. Vgl. auch von Beyme: Vom Faschismus zur Entwicklungsdiktatur. S. 69.

tionalisiert.¹⁰⁵ Baskische Forderungen nach mehr Autonomie deckten sich nicht mit den Prinzipien der *Falange* und hätten durch die starke Stellung der Partei nicht in den politischen Prozess einfließen können.

Die Dominanz der *Falange* führte in letzter Konsequenz dazu, dass sie die einzige Form der politischen Partizipation blieb.¹⁰⁶ Neben der *Falange* genossen nur noch das Militär und die Kirche eine starke Stellung. Der 1928 gegründete Laienorden *Opus-dei* wurde 1957 in die Regierung integriert. Franco erweiterte durch diese Regierungs-umbildung seine politische Basis. *Opus-dei* baute kontinuierlich seinen Einfluss aus und erwies sich als ein treuer Partner Francos. Die Organisation verfügte über keine einheitliche Ideologie, sondern vereinte pluralistische Tendenzen in sich.¹⁰⁷ Die Regierungsumbildung war ein symbolischer Wendepunkt, sie leitete die Phase der Franco-Zeit als exklusives autoritäres Regime mit limitiertem Pluralismus ein.¹⁰⁸ Die Möglichkeiten zur politischen Partizipation öffneten sich dennoch nur einer Elite, die abgesetzt wurde, sobald sie regimefeindliche Ansichten in die Politik einbringen wollte. Der begrenzte Pluralismus Spaniens war ein Elitenpluralismus.¹⁰⁹ Eine politische Beteiligung der Basken war nur über diese beiden Kanäle, Partei und Kirche, möglich. Aufgrund der mangelnden ideologischen Festlegung

¹⁰⁵ Vgl. von Beyme: Vom Faschismus zur Entwicklungsdiktatur. S. 77.

¹⁰⁶ Vgl. Medhurst: Government in Spain. S. 32.

¹⁰⁷ Vgl. von Beyme: Vom Faschismus zur Entwicklungsdiktatur. S. 149.

¹⁰⁸ Vgl. Cusnick, Uwe: Übergangsprobleme von autoritären Regimen zu demokratischen Systemen am Beispiel Spaniens. Frankfurt a. M. 1997. S. 92. Künftig zitiert als: Cusnick: Übergangsprobleme von autoritären Regimen zu demokratischen Staaten am Beispiel Spaniens.

¹⁰⁹ Vgl. Puhle, Hans-Jürgen: Autoritäre Regime in Spanien und Portugal. Zum Legitimationsbedarf der Herrschaft Francos und Salzsars. In: Das Scheitern diktatorischer Legitimationsmuster und die Zukunftsfähigkeit der Demokratie. Festschrift für Walter Euchner. S. 191-205. Hier S. 192. Künftig zitiert als: Puhle: Autoritäre Regime in Spanien und Portugal.

dieser beiden Organisationen wäre dies theoretisch denkbar gewesen. Jedoch dominierte auch hier Franco alle Politikbereiche, so dass die Unabhängigkeitsbestrebungen des Baskenlandes im zentralistischen Spanien unterdrückt wurden.

Die gesellschaftlichen Gruppen verfügten über keine vom Staat und der Bewegung unabhängigen Organisationen - selbst die Gewerkschaft war in die Bewegung integriert. Die Gründung der Einheitsgewerkschaften *Syndicatos* ersetzte alle bisherigen Formen der Arbeitnehmer- sowie Arbeitgebervereinigung.¹¹⁰ Auch über baskische Arbeitervereinigungen konnten die Forderungen nach Autonomie nicht artikuliert werden. Obwohl man nach dem Parteienverbot lange darauf beharrte, dass dies keineswegs die Meinungsfreiheit und die ideologische Vielfalt ausschloss, bestand nur für die im System agierenden Eliten eine äußerst begrenzte Möglichkeit zur politischen Partizipation.¹¹¹ Nach dem Verbot der baskischen Partei bestand für die Volksgruppe keine Chance mehr, ihre Autonomieforderungen in den politischen Prozess einzubringen.

3.2.2.3 Opposition

Verfassungsrechtlich existierte im Spanien Francos keine parlamentarische Opposition. Das Fehlen von Parteien und das Verbot jeglicher politischer Organisationen außerhalb der *Falange* mündeten in die Abwesenheit einer parlamentarischen Opposition. Im spanischen Parlament gab es keine institutionalisierten Fraktionen. Die Bildung der Regierung, durch die Auswahl und Ernennung von Ministern durch Franco persönlich sorgte dafür, dass klassische Vorstellungen von Partizipation nicht auf Spanien übertragbar waren: So gab es weder eine Regierungs- noch eine Oppositionspartei.¹¹²

¹¹⁰ Vgl. Medhurst: Government in Spain. S. 28.

¹¹¹ Vgl. Knapp, Hans Martin: Sprache zwischen Diktatur und Demokratie. Euphemistische Strategien im spanischen Demokratisierungsprozess (1972-1982). Frankfurt a. M. 1992. S. 166.

¹¹² Vgl. Welles: Spain. S. 185.

Die politischen Parteien aus der Zeit vor der Machtübernahme Francos hatten sich 1939 jedoch nicht unmittelbar aufgelöst, sondern agierten fortan aus dem Untergrund heraus. Die republikanische Regierung floh zu Beginn des Bürgerkrieges ins Exil, wo sie aber schnell den Kontakt zum spanischen Mutterland verlor. Kurz nach dem Beginn des spanischen Bürgerkrieges exilierte auch die gewählte baskische Regierung, die sich am 17. März 1945 in Frankreich als baskische Exilregierung neu gründete. Ihr Präsident wurde der ehemalige Präsident der baskischen Regierung (1936-1937), José Antonio Aguirre. In der Exilregierung, der einzigen Interessenvertretung der Basken, sammelten sich nationale Kräfte, und der Widerstand gegen Franco formierte sich.¹¹³

Die Basken erkannten, dass Franco nicht von innen her zu stürzen war. Sie hofften daher, dass international Druck auf die autoritäre Führung ausgeübt werden würde. Im Dezember 1946 kam es in Folge einer UN-Resolution zu einer internationalen Ächtung des spanischen Faschismus. Nahezu alle Botschafter wurden daraufhin aus Madrid abgezogen. Franco wurde international isoliert, und die Basken sahen seinen Rücktritt unmittelbar bevorstehen.

Doch im Zuge des sich abzeichnenden Kalten Krieges nahm die außenpolitische Situation eine Wende: Die Welt wurde in Ost und in West, in Kapitalismus und Kommunismus aufgeteilt, und die US-Amerikaner integrierten Spanien in die westliche Welt. Das Land war für die US-Amerikaner von besonderer Bedeutung, da Spanien über enge und einflussreiche Kontakte zu ehemaligen Kolonien in Lateinamerika verfügte. Als am 4. November 1950 die UN-Resolution aufgehoben wurde, erlosch auch die Hoffnung der Basken, das repressive Franco-Regime von außen zu stürzen.

Die baskische Exilregierung, als tatsächliche Vertretung der Basken, musste ihre politische Niederlage eingestehen und zog sich in den folgenden Jahren in den kulturellen Bereich zurück. Die PNV sah ihre Hauptaufgabe von nun an in der Organisation von Kulturfes-

¹¹³ Vgl. Brunn, Gerhard: Ethnischer Radikalismus in Westeuropa – die baskische ETA. In: Ethos – Nation: eine europäische Zeitschrift 1 (1993). Heft 1. S. 33-47. Hier S. 35.

ten.¹¹⁴ Ihr Rückzug führte den baskischen Nationalismus in eine Krise. Gerade bei der jüngeren Generation dominierte Enttäuschung über das Handeln und die Anstrengungen der Exilregierung.¹¹⁵ Antiproportional zur Schwächung der Exilregierung wuchs die Oppositionsbewegung im Land.¹¹⁶

Neben den Basken gab es in Spanien weitere außerparlamentarische oppositionelle Gruppen. Ihre Zerstrittenheit, ihr mangelnder organisatorischer Unterbau sowie ihre ideologischen Schwächen sorgten dafür, dass aus ihrer Mitte keine tatsächlich ernst zu nehmende Gefahr für das Franco-Regime erwuchs.¹¹⁷ Besonders regionale Oppositionsgruppen gerieten im Franco-Regime schnell unter Separatismusverdacht, so dass sie sich nicht zu einer systeminternen Opposition entwickeln konnten.¹¹⁸ Dies traf auch auf die Basken zu.

Die einzig ernstzunehmende oppositionelle Bewegung kam aus systemimmanenten Kreisen. Die *Falange* und die Syndikate waren mit oppositionellen Strömungen infiltriert.¹¹⁹ Die ideologische Bandbreite innerhalb der *Falange* sorgte für die Entstehung systemkritischer und -ablehnender Meinungen. Eine Verwirklichung baskischer Autonomierechte wäre nur über diese systemimmanenten Kanäle möglich gewesen.

Diese oppositionellen Strömungen wurden jedoch wiederum von Franco instrumentalisiert. Indem er die einzelnen Gruppen gegeneinander ausspielte, kam es zu einer Schwächung der Bewegungen.¹²⁰ Neben dem Instrument der Schwächung schaffte es Franco durch Integration, eine systemgefährdende Opposition zu unterdrücken:

¹¹⁴ Vgl. Kasper: Baskische Geschichte. S. 167f.

¹¹⁵ Vgl. Sullivan: ETA and Basque Nationalism. S. 28.

¹¹⁶ Vgl. von Beyme: Vom Faschismus zur Entwicklungsdiktatur. S. 91.

¹¹⁷ Vgl. Payne. Franco's Spain. S. 35.

¹¹⁸ Vgl. von Beyme: Vom Faschismus zur Entwicklungsdiktatur. S. 84.

¹¹⁹ Vgl. Welles: Spain. S. 190.

¹²⁰ Vgl. Medhurst: Government in Spain. S. 64.

Mit der Vergabe von Ministerposten an Vertreter einzelner Interessensgruppen band er große Teile oppositioneller Strömungen ein.¹²¹ Da sich jedoch alle Politikbereiche dem Primat des zentralistischen Spaniens unterwerfen mussten, war die Einbringung baskischer Interessen von Franco verhindert worden.

Abschließend lässt sich festhalten, dass eine wirkungsvolle baskische Opposition nicht auf parlamentarischen, sondern auf außerparlamentarischen Kreisen beruhte. Träger der Oppositionsaktivitäten war zunächst die baskische Exilregierung, deren Scheitern den baskischen Nationalismus in eine Krise führte.¹²²

3.2.3 Staatliche Reaktion

3.2.3.1 Restriktion infolge des Spanischen Bürgerkrieges

Mit der Eroberung der baskischen Siedlungsgebiete im spanischen Bürgerkrieg des Jahres 1937 durch General Franco kam es zu einer Revidierung sämtlicher Autonomierechte von 1936. Dem starken zentralistischen Einheitsstaat, der die Grundlage für Francos autoritäre Herrschaft bildete, war die baskische Kultur suspekt. Der Rücknahme der Autonomierechte folgten Repressionsmaßnahmen, die zum Ziel hatten, die baskische Kultur zu unterdrücken und damit dem Streben nach Autonomie entgegenzuwirken. Übergriffe auf die Bevölkerung und Folterungen waren an der Tagesordnung. Nach der Eroberung von San Sebastian wurden rund 1.000 Menschen ohne vorhergehendes Gerichtsverfahren exekutiert. Viele Basken verließen Spanien, um im Exil Schutz zu suchen.¹²³

Baskische Verwaltungsbeamte wurden nach der Eroberung durch spanische Funktionäre ersetzt. Alle auffindbaren Zeugnisse der Re-

¹²¹ Vgl. Ebd. S. 77.

¹²² Vgl. Cusnick: Übergangsprobleme von autoritären Regimen zu demokratischen Systemen am Beispiel Spaniens. S. 152.

¹²³ Vgl. Richards, Michael: A time of silence. Civil war and the culture of repression in Franco's Spain 1936-1945. Cambridge 1998. S. 41f. Künftig zitiert als: Richards: A time of silence.

gionalkultur wurden zerstört. Franco belegte den Gebrauch der baskischen Sprache mit hohen Strafen. Zusätzliche Steuerabgaben intendierten, das Baskenland als eine der wirtschaftlich führenden Regionen zu kontrollieren.¹²⁴ Die Rücknahme der Autonomierechte sowie die eingesetzten repressiven Maßnahmen Francos schürten den Hass auf das Regime, noch bevor sich dieses etabliert hatte. Aus dieser oppositionellen Haltung der Basken konnte sich der Widerstand entwickeln. Die Menschen im Baskenland erlebten ab 1937 Maßnahmen zur systematischen Bekämpfung ihrer Kultur.

Das Klima der Unterdrückung wurde durch ein im April 1938 erlassenes Pressegesetz, das die Pressefreiheit einschränkte, weiter verstärkt. Dieses Gesetz, das auch nach dem Bürgerkrieg nicht aufgehoben wurde, setzte eine staatliche Zensur ein. Bis in die späten 1960er Jahre waren Journalisten Staatsfunktionäre.¹²⁵ Für die Basken bedeutete dies, dass regionale Zeitungen und andere Medien von nun an nicht mehr frei berichten konnten, sondern aus Madrid kontrolliert wurden. Publierte man trotz des Verbotes baskisches Gedankengut, tat man damit einen Schritt in die Illegalität.

3.2.3.2 Gesetzliche Absicherung der zentralistischen Diktatur

Auch nach der offiziellen Machtübernahme Francos wurden die Repressionen fortgesetzt. Schätzungen gehen davon aus, dass nach dem Ende des Bürgerkriegs bis zu 200.000 Menschen in Spanien getötet wurden.¹²⁶ Massenexekutionen ohne Gerichtsverfahren fanden bis 1943 statt, als allmählich die Zahl der politischen Gegner gesunken war.¹²⁷ Verhaftungen und Denunziationen prägten besonders in den ersten Jahren der Franofonen Herrschaft das Bild im Umgang mit politischen Gegnern. Um einen möglichst hohen Ein-

¹²⁴ Vgl. Kurlansky, Mark: *The Basque History of the World*. New York 1999. S. 227. Künftig zitiert als: Kurlansky: *The Basque History of the World*.

¹²⁵ Vgl. Richards: *A time of silence*. S. 10.

¹²⁶ Vgl. Payne, Stanley G: *The Franco Regime 1936-1975*. Madison 1987. S. 216.

¹²⁷ Vgl. Richards: *A time of silence*. S. 46.

schüchterungseffekt zu erzielen, wurde oftmals die ganze Familie des politischen Gegners in Sippenhaft genommen. Die Gefängnisse Spaniens galten als chronisch überfüllt.¹²⁸

Das Baskenland litt besonders unter diesen Maßnahmen, weil es durch seine Autonomieforderungen als ein ständiger Unruheherd angesehen wurde. Dieses gespannte Verhältnis zwischen dem Zentralstaat und den baskischen Provinzen spiegelte sich in der häufigen Verhängung von Ausnahmezuständen über das Baskenland wider. Insgesamt wurden zwölf solcher Ausnahmezustände verhängt, die das harte Vorgehen im Baskenland rechtfertigen sollten.¹²⁹

Doch auch die Unterdrückung der baskischen Kultur setzte sich nach dem Ende des Bürgerkrieges fort. Der Präsident der baskischen Exilregierung zeichnete in einem Schreiben an die UNESCO ein Bild der kulturellen Maßnahmen gegen die baskische Bevölkerung. Er klagte die Schließung baskischer Universitäten sowie die Besetzung von sozialen und kulturellen Einrichtungen durch Angehörige des spanischen Militärs an. Dokumente der baskischen Sprache wurden vernichtet, Bücher verbrannt und der Gebrauch der Sprache in Versammlungen, in Schulen und in Kirchen verboten.¹³⁰

Zur Legitimation all dieser Aktionen ließ Franco eine Reihe von Gesetzen verabschieden und baute die *Falange* systematisch zu einem Instrument seiner Repressionen aus. Das Parteienverbot vom Februar 1939 wurde noch im selben Jahr ausgeweitet. Der Entstehung oppositioneller Gruppen sollte zusätzlich durch das „Gesetz über die Politische Verantwortung“ entgegengewirkt werden. Durch das Gesetz traten Militärgerichte an die Stelle der zivilen Gerichtsbarkeit. Diese wurden mit weitreichenden Befugnissen zur Unterdrückung

¹²⁸ Vgl. Garíca, Miguel: Spanien-Kampf und Gefangenschaft 1939-1969. Berlin 1975. S. 29.

¹²⁹ Vgl. Llera, Francisco J. u.a.: ETA: From Secret Army to Social Movement – The Post-Franco Shism of The Basque Nationalist Movement. In: Terrorism and Political Violence 5 (1993). Heft 3. S. 106-134. Hier S. 107. Künftig zitiert als: Llera: ETA.

¹³⁰ Vgl. Conversi: The Basques, the Catalans and Spain. S. 81.

jeglicher Form von Opposition ausgestattet. Verhaftungen und Todesstrafen galten als probate Mittel.¹³¹ Ein gerechtes Gerichtsverfahren vor einem unabhängigen Gericht war im Spanien Francos nicht möglich. Der Entstehung einer baskischen Opposition auf der Grundlage dieses politischen Systems waren damit legislative wie judikative Riegel vorgeschoben.

Die Definition von Landesverrat war bereits 1940 erweitert worden. Die repressiven Rahmenbedingungen wurden durch das „Gesetz gegen Kommunisten“ vervollständigt. Von nun an waren Äußerungen, die gegen das Vaterland, die *Falange* oder die Religion gerichtet waren, strafbar.¹³² In diese sehr umfassend interpretierte Definition fielen alle Autonomiebestrebungen der Basken, die mit dem Hinweis auf ihre Unvereinbarkeit mit dem zentralistischen Spanien als Verbrechen bestraft werden konnten. Alle primär baskischen Aktivitäten gingen damit in den Bereich der Illegalität über. Es kam zu einem Rückzug in die Zivilgesellschaft, bei dem sich Vereine und Clubs aus Freiwilligen bildeten, die im Laufe der Zeit eine politische Note bekamen.¹³³ Die Konsequenz der durch Gesetze legalisierten repressiven Maßnahmen war der Rückzug ins Private, aus dem die außerparlamentarische Opposition gegen das Franco-Regime hervorging.

Nicht nur die mangelhafte Gerichtsbarkeit, auch die für eine Demokratie charakteristischen Grundrechte der Meinungs-, Versammlungs- und Redefreiheit besaßen nur eingeschränkte Gültigkeit. Die spanische Menschenrechtscharta aus dem Jahr 1945 diente in erster Linie dazu, das Regime demokratisch erscheinen zu lassen. Die Grundrechte konnten von der Regierung ohne Angabe eines Rechtfertigungsgrundes aufgehoben und eingeschränkt werden. Außerdem lag der Schwerpunkt der Charta auf den Pflichten der Spanier und nicht auf ihren Rechten. Das Recht auf freie Meinungsäußerung war zwar kodifiziert, es galt jedoch unter dem Vorbehalt, dass eine Meinung nicht gegen die fundamentalen Prinzipien des Staates und da-

¹³¹ Vgl. Medhurst: Government in Spain. S. 31.

¹³² Vgl. Richards: A time of silence. S. 79f.

¹³³ Vgl. Waldmann: Ethnischer Radikalismus. S. 71.

mit die Prinzipien Francos verstieß.¹³⁴ Diese Einschränkung verhinderte alle regimfeindlichen und -kritischen Aktivitäten. Freie Meinungsäußerungen und politischer Dissens wurden als Verrat am eigenen Vaterland gewertet und mit hohen Strafen sanktioniert.¹³⁵ Durch die Grundrechte wurde ein enger, begrenzter Pluralismus eingeräumt. Sie blieben jedoch hinter dem Primat des Staates zurück, waren also nicht garantiert. Der Pluralismus fand im Wesentlichen im Dreieck von Familie, Kommune und Syndikat statt.¹³⁶

Auch die Universitäten bildeten ein Zentrum des Widerstandes - trotz verschiedener Bestrebungen des Staates, dieser Entwicklung entgegen zu wirken. Die erste Maßnahme Francos war die Etablierung des Einheitsstudentenverbandes *Sindicato Español Universitario* (SEU). Der Verband konnte sich jedoch nicht behaupten, es bildeten sich alternative und geheime Studentenvertretungen. Auch das 1943 erlassene „Gesetz zur Ordnung des Universitätswesens“, das vorsah, dass jeder Universitätsrektor Mitglied der *Falange* sein und jeder Professor dem Regime Treue schwören musste, konnte die Verbreitung regimfeindlicher Äußerungen nicht verhindern.¹³⁷

Vor diesem Hintergrund traf sich an der Jesuiten Universität Deusto (Bilbao) eine Gruppe junger Studenten mit dem Ziel der Förderung der baskischen Kultur und Sprache. Ab 1952 kamen sechs bis sieben junge Menschen wöchentlich unter dem Namen *Ekin* zusammen. Die Gruppenbezeichnung *Ekin* bedeutet in der Übersetzung „Handeln“ und manifestiert die Bereitschaft zum Aktionismus.¹³⁸

¹³⁴ Vgl. www.workmall.com/wfb2001/spain/spain_history_francos_political_system.html. Abgerufen am 06.04.2004.

¹³⁵ Vgl. Payne. Franco's Spain. S 34.

¹³⁶ Vgl. Puhle: Autoritäre Regime in Spanien und Portugal. S. 202.

¹³⁷ Vgl. Ginser, Salvador: Politische Opposition und Erneuerung der Universitäten in Spanien (1939-1982). In: Waldmann, Peter u.a. (Hrsg.): Sozialer Wandel und Herrschaft im Spanien Francos. Paderborn 1984. S. 127-154. Hier S. 131. Künftig zitiert als: Ginser: Politische Opposition und Erneuerung an den Universitäten in Spanien.

¹³⁸ Vgl. Conversi: The Basques, the Catalans and Spain. S. 84.

Doch bevor sich aus dieser Gruppe rund sieben Jahre später die ETA bildete, durchlief *Ekin* eine lange Aufbauphase. Der in ihrem Namen verankerte Aktionismus beschränkte sich in den ersten Jahren auf Diskussionsabende und die Sammlung von Materialien zur baskischen Kultur.¹³⁹

Nicht nur Studenten waren Träger des baskischen Widerstandes. Seit Anfang der 1940er Jahre versuchten die Menschen im Baskenland dem „Terror“ aus Madrid zunächst durch Streiks und Demonstrationen entgegenzutreten. Die Basken waren Teil einer unterschiedliche Gruppen umfassenden Widerstandsbewegung gegen Franco. Zusammen mit Arbeitern, Studenten, dem Klerus und anderen nationalen Bewegungen kämpften die Basken gegen das Franco-Regime.¹⁴⁰ Ein effektives Mittel, um für die nationalen Interessen Aufmerksamkeit zu gewinnen, waren die altbewährten Formen der Demonstration und des Streiks. Auch unter der Unterdrückungspolitik Francos kam es zu solchen Ausbrüchen kollektiver Auflehnung. Insbesondere im Baskenland legten häufig auftretende Generalstreiks das öffentliche Leben in den Regionen lahm.¹⁴¹ Das Baskenland wurde besonders an Feiertagen von Demonstrations- und Streikwellen heimgesucht. Staatliche Feiertage wurden zu Tagen der Regimekritik umfunktioniert. Im Zuge dieser Entwicklung kam es am 1. Mai 1947 zu Demonstrationen, an denen zwischen 25.000 und 50.000 Menschen im Baskenland teilnahmen. Sie blieben ihrer Arbeit fern, obwohl sie Gefahr liefen, diese zu verlieren.¹⁴² Streiks wurden in erster Linie als politisch angesehen, und zu ihrer Verhinderung bekamen Arbeitgeber das Recht, Streikende zu entlassen.¹⁴³ Demonstrationen waren im politischen System Spaniens nicht legalisiert. Den Streikenden wurde dadurch der Weg in den Untergrund, in dem sich später die ETA bildete, geebnet.

¹³⁹ Vgl. Sullivan: ETA and Basque Nationalism. S. 29.

¹⁴⁰ Vgl. Bernecker: Spanische Geschichte. S. 191.

¹⁴¹ Vgl. Waldmann: Ethnischer Radikalismus. S. 71.

¹⁴² Vgl. Richards: A time of silence. S. 158.

¹⁴³ Vgl. Medhurst: Government in Spain. S. 36.

Die Reaktion Francos auf diese Streikwellen im Baskenland bestand in der Entsendung von Guardia Civil¹⁴⁴ und Polizisten.¹⁴⁵ Franco versuchte jedoch vergeblich durch ein noch härteres Vorgehen gegen die Bevölkerung den Widerstand zu brechen. Die Radikalisierung des Widerstandes zeigte sich zunehmend als die einzige Möglichkeit zur Kompensation der mangelhaften politischen Partizipationsmöglichkeiten. Alle vorherigen Versuche, für die Ziele der Basken zu kämpfen, hatten sich als wirkungslos herausgestellt.¹⁴⁶ Die Repressionen förderten die Radikalisierung der oppositionellen Gruppen.¹⁴⁷ Es kristallisierte sich heraus, dass Franco nicht mit gewaltfreien Mitteln zur Änderung seiner Politik gegenüber dem Baskenland zu bewegen war.

Festzuhalten bleibt, dass sich insbesondere durch die periodisch wiederkehrenden staatlichen Repressionen eine derart starke nationale Bewegung bilden konnte. Die Zentralisierung in Kombination mit den Repressionen führte zu einer Radikalisierung, aus der die Entstehung der ETA resultierte.¹⁴⁸ Die Flucht in gesellschaftliche Vereinigungen stärkte die Abkoppelung der Basken vom spanischen Staat und förderte die Rückbesinnung auf die eigene Kultur.¹⁴⁹ Obwohl Franco die Einheit des Zentralstaates mit allen Mitteln durchzusetzen versuchte, leistete er mit seiner repressiven Politik dem Regionalismus Vorschub, der seine Wiederbelebung erfuhr.

¹⁴⁴ Die Guardia Civil ist eine militärisch-polizeiliche Sondereinheit. Sie wurde 1844 gegründet und unter Franco für den Anti-Terror-Einsatz genutzt. Im Spanien Francos wurde die Guardia Civil stark militariisiert eingesetzt, vor allem gegen Autonomiebestrebungen.

¹⁴⁵ Vgl. Kurlansky: *The Basque History of the World*. S. 230.

¹⁴⁶ Vgl. Ginser: *Politische Opposition und Erneuerung der Universitäten in Spanien*. S. 136f.

¹⁴⁷ Vgl. Medhurst: *Government in Spain*. S. 53.

¹⁴⁸ Vgl. Lancaster, Thomas D.: *Comparative nationalism: the Basques in Spain and France*. In: *European Journal of Political Research*. 15 (1987). Heft 5. S. 561-590. Hier S. 566.

¹⁴⁹ Vgl. Waldmann: *Ethnischer Radikalismus*. S. 63.

3.2.3.3 Liberalisierungstendenzen nach wirtschaftlicher Öffnung

Das Regime hatte sich zu Beginn der 1950er Jahre konsolidiert und änderte seine Politik. Dieser Wandlungsprozess wurde allmählich durch die wirtschaftliche und außenpolitische Öffnung des Landes zur westlichen Welt ausgelöst. Die wirtschaftliche Öffnung Spaniens, die bis dahin zu Gunsten von Francos Plänen einer autarken Ökonomie verhindert worden war, mündete in einen wirtschaftlichen Aufschwung. Aufgrund der allgemeinen Verbesserung der Lebenssituation wurde die gesellschaftliche Differenzierung vorangetrieben und das Spektrum etablierter Interessen verbreitert.¹⁵⁰ Folge der Festigung des Systems Francos sowie der wirtschaftlichen Öffnung war ein allgemeines Nachlassen der Repressionen.¹⁵¹

Auch im Baskenland machte sich dieser Politikwechsel bemerkbar. Obwohl den Basken keinerlei Zugeständnisse an ihre Autonomiebestrebungen gemacht wurden, kam es zu einer Entspannung der Lage. Ab Mitte der 1950er Jahre setzte die Wiederbelebung der baskischen Sprache ein. Die Anzahl der Publikationen, verfasst in Euskara, stieg an. Der Staat duldete das langsame Aufkommen der baskischen Kultur, das in einer Zunahme von kulturellen Festen sowie dem allgemeinen Gebrauch der Sprache Ausdruck fand.¹⁵²

Diese neu gewonnenen Freiräume führten jedoch nicht etwa zu einer Abnahme, sondern zu einer Aktivierung des baskischen Widerstandes. Die drakonischen Strafen Francos hatten bis zu Beginn der 1950er Jahre einer Manifestation des Widerstandes entgegen gewirkt. Zwar hatten Demonstrationen und Streiks stattgefunden, doch war bis dahin die Furcht vor dem langen Arm aus Madrid so stark, dass keine Organisation zustande kam. Mit den nachlassenden Repressionen stiegen die Aktivitäten im Kampf für das Baskenland, aus denen sich 1959 die ETA bildete.

¹⁵⁰ Vgl. Puhle: Autoritäre Regime in Spanien und Portugal. S. 19.

¹⁵¹ Vgl. Payne. Franco's Spain. S 37.

¹⁵² Vgl. Clark: The Basque Insurgents. S. 12.

Doch noch vor Gründung der ETA fusionierte die Studentengruppe *Ekin* im Jahr 1956 mit der Jugendorganisation der PNV, der EGI (*Euzko Gastedi del Interior*). Kurz nach dem Zusammenschluss zeichneten sich erste Konfliktlinien ab. Gegenseitiges Misstrauen war Ausdruck einer unterschiedlichen Vorstellung darüber, wie man das gemeinsame Ziel, die Unabhängigkeit des Baskenlandes, erreichen konnte. Während die PNV im kulturellen und damit im mittlerweile staatlich tolerierten Bereich operierte, beruhte das Selbstverständnis der *Ekin* auf einer Tätigkeit als Geheimorganisation. Die PNV konzentrierte ihre politischen Aktionen auf die Organisation kultureller Veranstaltungen, wohingegen *Ekin* aktiven Widerstand gegen Franco einforderte. Die Lockerung der Repressionen war dieser Vorgehensweise zuträglich. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich bereits die Vorstellung eines „bewaffneten Kampfes“ als letztem Mittel des Widerstands gegen Franco durchgesetzt, auch wenn noch keine Klarheit darüber bestand, welche Formen dieser Kampf annehmen sollte. Gewalt schien das einzig wirksame Mittel. Die Ziele beider Gruppen waren identisch, doch aufgrund von Differenzen über die Frage des Weges erfolgte schließlich 1959 die Trennung.

3.2.3.4 Gründungsphase der ETA

Um nach der Trennung von der PNV ihre Eigenständigkeit zu unterstreichen, trafen sich die ehemaligen Mitglieder der *Ekin* unter dem neuen Namen ETA. Am 31. Juli 1959 entstand so die terroristische Organisation, die durch ihre Gründung den baskischen Alleinvertretungsanspruch der PNV brach.¹⁵³

Nach der Gründung der ETA griff diese nicht gleich auf terroristische Strategien zurück, sondern vollzog ihre Entwicklung weg von einer kulturellen hin zu einer terroristischen Vereinigung in einem Zeitraum von siebzehn Jahren. Zwei Jahre nach Gründung der ETA wurde erstmalig Gewalt gegen Sachen eingesetzt, weitere sieben Jahre später erfolgte der Einsatz von Gewalt gegen Personen. Auch nach der Gründung der ETA beschränkte sich der Aktionismus zunächst auf die Teilnahme an kulturellen Aktivitäten und das Verteilen baskischer Flaggen. In dieser frühen Phase zielte die ETA darauf ab,

¹⁵³ Vgl. Sullivan: ETA and Basque Nationalism. S. 29ff.

durch den Einsatz symbolischer Mittel die nationale Bewegung der Basken zu radikalisieren.¹⁵⁴ Allerdings waren die staatlichen Repressionen noch so stark, dass die ETA-Mitglieder ihre illegale Propaganda mit äußerster Vorsicht und nur im eingeschränkten Maße betreiben konnten.¹⁵⁵

Erst als die Repressionen weiter abnahmen, realisierte die ETA am 18. Juni 1961 ihre Pläne eines bewaffneten Kampfes. ETA-Mitglieder verübten einen Bombenanschlag auf einen Zug, der Veteranen des Bürgerkrieges transportierte. Der Anschlag hatte jedoch keine schwerwiegenden Folgen, weil die gezündete Bombe nicht ausreichend Sprengkraft besaß, um den Zug zum Entgleisen zu bringen. Doch für die ETA zog der 18. Juni weitreichende Konsequenzen nach sich. Über 100 ETA-Mitglieder wurden verhaftet, und viele von ihnen mussten während ihrer Inhaftierung Folter über sich ergehen lassen. Weitere Mitglieder wurden gezwungen, ins Exil zu gehen. Mit dem Anschlag auf den Zug ging allerdings eine rasante Steigerung der Mitgliederzahlen einher. Aus einer Vereinigung von sechs Mitgliedern 1952 war 1961 eine Organisation mit über 300 Aktivisten geworden. Erst mit dem Übergang zum Einsatz von Gewalt hatte sich die ETA 1961 in eine terroristische Organisation gewandelt.¹⁵⁶

Der Ausbruch der offenen Gewalt gegen den Staat erfolgte erst 1968. Nach der Verhaftungs- und Verfolgungswelle, die dem Anschlag von 1961 folgte, nahmen die Repressionen wieder zu. Die ETA musste ihre Aktivitäten zurückschrauben, so dass Mitte der 1960er Jahre der Druck aus Madrid wieder abnahm. 1966 war ein neues Pressegesetz verabschiedet worden, das mehr Freiheit für die Berichterstattung mit sich brachte.¹⁵⁷ Dieses Gesetz wurde als Zeichen einer erneuten Entspannungspolitik gewertet. Die Aktivitäten der ETA nahmen zu.

Nach einem Banküberfall der ETA im Jahre 1968 wurde eines ihrer führenden Mitglieder, Txabi Etxebarrieta, bei einer Polizeikontrolle er-

¹⁵⁴ Vgl. Llera: ETA. S. 114.

¹⁵⁵ Vgl. Sullivan: ETA and Basque Nationalism. S.35.

¹⁵⁶ Vgl. Conversi: The Basques, the Catalans and Spain. S. 91.

¹⁵⁷ Vgl. Sullivan: ETA and Basque Nationalism. S. 47.

schossen. Dieser *casus belli*, auch als Gründungsmythos zu bezeichnen, führte zu Massendemonstrationen und schließlich zur Ermordung des Polizeikommissars Melitón Manzanás durch die ETA, der sich als besonders grausamer Folterer einen Namen gemacht hatte. Die ETA hatte nun dem Staat den Krieg erklärt. Dieser nahm die Herausforderung an und reagierte mit Verhaftungen und verstärkten Repressionen.¹⁵⁸

3.2.3.5 Exkurs: Basken und Katalanen – unterschiedliche Erfolgsgeschichten

In Katalonien waren die Widerstandsbewegungen gegen Franco weniger ausgeprägt. Hierfür war vor allem die Haltung des spanischen Staates gegenüber dieser Minderheit ausschlaggebend. Obwohl auch die Katalanen unter dem Regime Francos litten, waren sie weniger stark von seiner autoritären, am zentralen Einheitsstaat orientierten Politik betroffen als die Basken; die Katalanen waren in ihren Autonomiebestrebungen ungleich erfolgreicher.¹⁵⁹ Schon kurz nach dem Ende des zweiten Weltkrieges konnten sie einen Teil ihrer kulturellen Rechte zurückgewinnen. Die Anzahl der in katalanischer Sprache verfassten Publikationen belegt diese These. So stieg die Zahl der auf Katalan erschienen Bücher von zwölf im Jahr 1946 auf über 700 Titel im Jahr 1970.¹⁶⁰ Bei den Basken setzte die Wiederbelebung der Sprache erst später ein.

Auch vor der Machtergreifung hob sich der katalanische Nationalismus von den baskischen Autonomiebemühungen ab. Die Katalanen konnten auf die Tradition eines eigenen Königreiches zurückblicken. Nach der Ausrufung der Republik im Jahre 1931 kam es zur Verabschiedung eines Autonomiestatuts für Katalonien, das die Region mit einer eigenen legislativen und exekutiven Macht versah.¹⁶¹ Den Basken wurden diese Rechte erst 1936 zuteil. Die Gründe für den

¹⁵⁸ Vgl. Conversi: *The Basques, the Catalans and Spain*. S. 99.

¹⁵⁹ Vgl. Waldmann: *Katalonien und Baskenland*. S. 177.

¹⁶⁰ Vgl. Conversi: *The Basques, the Catalans and Spain*. S. 116.

¹⁶¹ Das Statut wurde 1934 aufgehoben.

durchsetzungsstärkeren Nationalismus der Katalanen liegen in der herauszuhebenden Integrationsfähigkeit dieses Volksstammes.

Die Sprache der Katalanen ist dem kastilischen Spanisch sehr ähnlich und dementsprechend für Spanier leicht zu erlernen. Das Katalan ist die Sprache der oberen Gesellschaftsschicht und genießt ein hohes Ansehen in der Region, wohingegen das schwer zu erlernende Euskara vor allem von der unteren und mittleren Schicht gesprochen wird. Sowohl das Baskenland als auch Katalonien waren aufgrund ihrer wirtschaftlichen Führungsposition Regionen mit einer hohen Zahl an Immigranten aus anderen Gebieten Spaniens. Immigranten in Katalonien konnten sich über das Erlernen der Sprache leicht assimilieren.¹⁶² Diese ausgeprägte Integrationsfähigkeit der Katalanen stellte ein erfolgreiches Konzept für die Durchsetzung nationaler Interessen bei der Zentralregierung dar. Die Basken hingegen verweigerten den Immigranten lange den Zugang zu ihrer Kultur, weil die Zugehörigkeit zum Baskentum nur durch Geburt zu erlangen war. Ein weiterer wichtiger Faktor für die erfolgsversprechenden Bemühungen der Katalanen liegt in ihren Zielen begründet. Während sich die Katalanen mit Autonomierechten zufrieden gaben, setzte sich bei den Basken die Forderung nach einem unabhängigen Staat durch. Die Ziele der Basken waren weitreichender und ihre Forderungen dementsprechend schwerer zu erfüllen.

Der Vergleich zwischen Basken und Katalanen zeigt, dass nicht nur das politische System des Staates oder die staatliche Reaktion für eine im Terrorismus endende Radikalisierung ausschlaggebend sind. Auch der Integrationswille einer Minderheit muss gegeben sein, um einer Radikalisierung entgegen zu wirken.

3.2.4 Zwischenbilanz: Diktatur und Terrorismus

Der Ablauf, welcher der Entstehung der ETA zu Grunde liegt, zeigt Parallelen zur Bildung der RAF. Auch im Fall des baskischen Nationalismus setzte eine langsame Radikalisierung ein, die durch die Benachteiligung einer ethnischen Minderheit bedingt war. Forderungen nach mehr Autonomie haben sich durch die konfrontative Hal-

¹⁶² Vgl. Conversi: The Basques, the Catalans and Spain. S. 217.

tung des Staates verstetigt. Mit der Bildung der ETA verband sich das Ziel, einen eigenen unabhängigen Staat zu schaffen. Mit Zugeständnissen zur Stärkung der Autonomie gab und gibt sich die ETA aber nicht zufrieden. So haben sich die Formen des Protestes radikalisiert. Angefangen bei Demonstrationen und Streiks endete die Widerstandsbewegung im Einsatz von Gewalt.

Die im Spanien Francos institutionell verankerten Partizipationsmöglichkeiten waren unzureichend. Das Fehlen von Wahlen, das Verbot von Parteien und anderen politischen Organisationen sowie die fehlende Möglichkeit zur Bildung einer parlamentarischen Opposition führten zu einem Rückzug in die Zivilgesellschaft und damit zur Entstehung außerparlamentarischer Aktivitäten. Das Scheitern der baskischen Exilregierung sowie der PNV, das sich durch den Rückzug in den kulturellen Bereich manifestierte, sorgte dafür, dass auch diese Versuche ausweglos erschienen. Die Basken griffen auf alternative außerparlamentarische Wege zurück.

Die konfrontative und repressive Reaktion des Staates auf die außerparlamentarischen Aktivitäten hatte eine Zunahme des baskischen Nationalismus zur Folge. Es wurde kein Versuch unternommen, diese benachteiligte nationale Minderheit in den politischen Prozess zu integrieren. Die Rücknahme der Autonomierechte, der Versuch, die baskische Kultur zu eliminieren sowie das harte Vorgehen gegen die baskische Bevölkerung förderte die Bildung radikaler Elemente. Doch erst in einer Phase der nachlassenden Repression steigerte sich die nationale Bewegung dergestalt, dass mit der ETA eine terroristische Organisation entstand, die im Einsatz von Gewalt die einzig verbleibende Möglichkeit für das Erreichen der Unabhängigkeit des Baskenlandes sah.¹⁶³ Terrorismus erschien vielen Basken als einzig vertretbare Form der politischen Partizipation in der autoritären Diktatur Francos.

¹⁶³

Walter Laqueur behauptet hingegen, dass es in der Militärdiktatur Francos keinen Terrorismus gab, die Operationen der ETA hätten erst nach dem Tod des Diktators begonnen. Dies trifft jedoch nicht zu. Vgl. Laqueur, Walter: Die globale Bedrohung. Neue Gefahren des Terrorismus. München 2001. S. 10.

Die langsame Entwicklung der ETA - erst zwei Jahre nach ihrer Gründung wurde Gewalt eingesetzt und 1968 das erste Menschenleben geopfert - verlief parallel zu den Schüben staatlicher Repression. In Phasen relativer Entspannung steigerten sich die Aktionen der ETA, während sie unter erhöhtem Druck des Regimes ihre Aktivitäten zurückschraubte.

Diktaturen zeichnen ein ambivalentes Bild in ihrem Verhältnis zum Terrorismus. Auf der einen Seite steigern sie die perzipierte Notwendigkeit unter den Aktivisten, terroristische Mittel anzuwenden, um an der Politik partizipieren zu können, da institutionalisierte Partizipationsformen nicht oder nur rudimentär vorhanden sind. Auf der anderen Seite sind Diktaturen nicht an rechtliche Vorgaben gebunden, so dass sie jede Form des Widerstandes und der Opposition im Ansatz unterdrücken können. Anhand der ETA lässt sich jedoch erkennen, dass Diktaturen in Phasen nachlassender Repression besonders anfällig für die Entstehung terroristischer Organisationen sind.

3.3 Politische Strukturbedingungen bei Entstehung von al-Qaida

Die Entstehung von al-Qaida¹⁶⁴ während des anti-sowjetischen Krieges (1979-1989) in Afghanistan ist ein Beispiel für die Bildung einer terroristischen Organisation in den politischen Strukturen eines *Failed State*. Die Klassifizierung Afghanistans als *Failed State* basiert auf verschiedenen Merkmalen, von denen eines die Heterogenität der Bevölkerung ist. Auch heute noch teilt sich die rund 25 Millionen Menschen umfassende Bevölkerung in 33 verschiedene Volksgruppen auf. Sie unterscheiden sich durch Sprache und ethnisch-kulturelle Kriterien. Diese werden von religiösen Unterschieden überlagert.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Al-Qaida bedeutet in seiner Übersetzung die Basis.

¹⁶⁵ Vgl. Scholz, Fred: Vielvölkerstaat Afghanistan. Hintergrundinformationen zu einem aktuellen Konfliktherd. In: von Aretin, Felicitas und Bernd Wannemacher (Hrsg.): Weltlage. Der 11. September, die Politik und die Kulturen. Opladen 2002. S. 67-74. Hier S. 69.

Mit 38 % stellen die Paschtunen die größte ethnische Gruppe, gefolgt von 25 % Tadschiken, 19 % Hazaren und Usbeken, Aimak, Nuristani, Belutschen, Turkmenen und Kirgisen. Neben den beiden offiziellen Amtssprachen, dem Paschtu und Dari, sind regionale Sprachen weit verbreitet.¹⁶⁶ Ein einheitliches Staatsvolk existiert demnach nicht.

Neben dem fehlenden Staatsvolk sprechen zwei weitere Merkmale für Afghanistan als „gescheiterten Staat“: der Bürgerkrieg und die schwache Staatlichkeit. Im Krieg wurde das politische System in seinem Bestand gefährdet. Hinzu kommt, dass Afghanistan auch zuvor nicht als funktionierender Staat zu bezeichnen war. Der überwiegende Teil Afghanistans basierte auf einem Prinzip der lokalen beziehungsweise der ethnischen Selbstverwaltung. Schätzungen gehen davon aus, dass in den 1960er und 1970er Jahren die „Öffentlichen Dienste“ nicht vom Staat, sondern innerhalb der Dorf- oder Stammeskollektive in eigener Regie bereitgestellt wurden. Der Staat verfügte nur ansatzweise über Institutionen, und ein nahezu unlösbares Problem bestand in seiner Finanzierung: Denn in der Regel zahlten die Bürger keine Steuern nach Kabul.¹⁶⁷

Ein Staat wird durch die Trias von Staatsvolk, Staatsgewalt und Staatsgebiet charakterisiert. Die Staatsgewalt in Kabul war nur schwach ausgebildet und sah sich zudem mit einem Staatsvolk konfrontiert, das sich trotz festgelegter Staatsgrenzen nicht mit Afghanistan identifizierte. Auch akzeptierte das Volk keine von Seiten des Staates festgelegten einheitlichen Regelungen.

¹⁶⁶ Vgl. Ewans, Martin; Afghanistan. A new history. Richmond 2001. S. 6ff.

¹⁶⁷ Vgl. Grevemeyer, Jan-Heeren: Afghanistan. Sozialer Wandel und Staat im 20. Jahrhundert. Berlin 1987. S. 160. Künftig zitiert als: Grevemeyer: Afghanistan. Sozialer Wandel und Staat im 20. Jahrhundert.

3.3.1 Ideologisch geprägte Perzeption des politischen Systems

Das terroristische Netzwerk al-Qaida konnte sich im afghanisch-sowjetischen Krieg als eine Folge des Kampfes der Mujaheddin, der so genannten Gotteskrieger, gegen die „Ungläubigen“ bilden. Die Bewegung der Mujaheddin war kein Phänomen, das sich erst mit dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan entwickelte. Der *Dhi-jad*, der Heilige Krieg, hatte seinen Ursprung in der innerafghanischen Widerstandsbewegung gegen das kommunistische Regime in Kabul. Mit der Machtübernahme der Kommunisten durch einen Militärputsch im Jahr 1978 strebte die an die Macht gekommene Demokratische Volkspartei Afghanistans (DVPA) umfassende Reformen zur Modernisierung der afghanischen Gesellschaft an. Die Reformpolitik orientierte sich an sowjetischen Vorbildern. In ihrem Dekret Nummer 7 veranlasste die Regierung die Gleichberechtigung der Frauen. Hierbei standen die Abschaffung kultureller muslimischer Traditionen sowie eine umfassende Alphabetisierung im Vordergrund. Die Reformpolitik von oben stieß auf die Ablehnung der traditionellen muslimischen Bevölkerung. Besonders geistliche Führer riefen zum Widerstand gegen das „gottlose“ Regime auf, das die Belange der Beteiligten in seine Vorstellungen zwingen wollte.¹⁶⁸

Neben den beabsichtigten Verbesserungen zur Stellung der Frauen trug die geplante Bodenreform zur Formierung des Widerstandes bei. Im Sinne des Kommunismus strebte die DVPA eine Umverteilung des Landes an. Gemeindeland, das oftmals vom geistlichen Führer auf kommunaler Ebene verwaltet wurde, sollte zwischen den landlosen Bauern aufgeteilt werden. Nicht nur der Mangel an fruchtbaren Boden, sondern auch der Aufruf der Geistlichen gegen diese Neuerungen verhinderte ihren Erfolg.¹⁶⁹ Die erzwungene Modernität im Sinne des Marxismus, ohne eine Beteiligung der muslimischen

¹⁶⁸ Vgl. Tabibi, Latif: Die afghanische Landreform von 1979. Ihre Vorgeschichte und Konsequenzen. Berlin 1981. S. 10.

¹⁶⁹ Vgl. Spanta, Rangin Dadfar: Afghanistan. Entstehung der Unterentwicklung. Krieg und Widerstand. Frankfurt a.M. 1993. S. 161f. Künftig zitiert als: Spanta: Afghanistan.

Bevölkerung, führte zur Bildung des Widerstandes im Namen des Islam.

Der Kommunismus als säkulare Ideologie war der fast ausschließlich muslimischen Bevölkerung fremd. Sie empfand die Modernisierungsmaßnahmen als einen inakzeptablen Eingriff in ihre Tradition und damit als einen Angriff auf ihre Religion. Die Bevölkerung sah sich gezwungen, mittels Gewalteinsatzes ihre Religion zu verteidigen. Durch die schwache Staatlichkeit in Afghanistan und die damit einhergehende Regelung und Organisation des Lebens auf der Ebene von Dorf- und Stammesgemeinschaften kam der Religion auch vor den kommunistischen Reformen eine große Bedeutung zu. Geistliche Führer fungierten zumeist nicht nur als religiöses, sondern auch als politisches Oberhaupt. Der Islam bot ein umfassendes Regelsystem, das sich nicht nur auf Glaubensinhalte bezog, sondern individuelle, soziale, rechtliche und politische Lebensbereiche definierte und normierte.¹⁷⁰ Auf die Politik Kabuls wurde von Anfang an mit einem militanten Islam geantwortet. Die hohe Gewaltbereitschaft in der Bevölkerung resultierte daraus, dass auch die Regierung mit kriegerischen, also mit gewaltsamen, Strategien arbeitete. Legitimiert wurde der Kampf der Mujaheddin gegen den Staat durch das Majoritätsprinzip. Sie kämpften im Namen der Mehrheit der Bevölkerung.

Der Kampf der Afghanen dehnte sich schnell auf andere muslimische Länder aus. Osama bin Laden knüpfte an die Bedeutung und Stellung der Religion bei den Afghanen an. Für ihn war der Dihad eine Pflicht, der jeder Muslim nachkommen sollte und zu deren Zweck er Trainingscamps für muslimische Freiwillige aus der ganzen Welt im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet einrichtete. Die Dihadisten kämpften für die Verteidigung des Islam an der Seite ihrer unterdrückten Glaubensbrüder gegen die heidnischen Russen. Der Tod auf dem Schlachtfeld sicherte den Status als Märtyrer und ließ die Getöteten in dem Glauben sterben, sie zögen nach ihrem Tod

¹⁷⁰ Vgl. Bierbauer, Günter: Anmerkungen zu den Ursachen des Internationalen Islamischen Terrorismus. Osnabrück 2002. S. 3. Künftig zitiert als: Bierbauer: Einige Anmerkungen zu den Ursachen des Internationalen Islamischen Terrorismus.

ins Paradies ein.¹⁷¹ Ähnliche Motive finden sich auch bei islamischen Selbstmordattentätern. Neben der militärischen Ausbildung wurde eine fundamentalistische Ideologie unter den Dihadisten verbreitet. Durch diese Indoktrinierung kam es zu einer Radikalisierung.¹⁷²

Der afghanisch-sowjetische Krieg hatte drei wichtige Konsequenzen: Neben einer allgemeinen Radikalisierung des Islamverständnisses zeichnete sich immer deutlicher eine generelle Befürwortung des militärischen Kampfes ab. In dem Einsatz von Gewalt schien der einzige Weg zur Befreiung des Islam zu liegen. Hinzu kam die Professionalisierung des Dihad durch die im Kampf gewonnenen Erfahrungen.¹⁷³

Nach dem Ende des anti-sowjetischen Krieges übertrug bin Laden die Erkenntnisse und Ziele des Dihad auf seine Organisation al-Qaida. Zunächst ging es ihm um die Befreiung aller Muslime von einer Fremdherrschaft. Jeder Muslim sollte sich nach den islamischen Regeln frei entfalten können. So wie im afghanischen Krieg die Supermacht Sowjetunion besiegt und die Afghanen befreit worden waren, zielte al-Qaida auf die Besiegung der Supermacht USA und damit auf die Befreiung aller Muslime ab.¹⁷⁴ Der Westen galt als dekadent, und sein Einfluss sollte aus der muslimischen Welt zurückgedrängt werden.¹⁷⁵

¹⁷¹ Vgl. Pohly, Michael und Khailid Durán: Osama bin Laden und der internationale Terrorismus. München⁴2001. S. 76f.

¹⁷² Vgl. Anonymous: Through our enemies eyes. Osama bin Laden, radical Islam and the future of America. Washington D.C. 2002. S. 98. Künftig zitiert als: Anonymous: Through our enemies eyes.

¹⁷³ Vgl. Keller, Jan: Netzwerke „Arabischer Mujahedin“ und ihre Bezüge nach Deutschland. In: Jahrbuch Extremismus und Demokratie 15 (2003). S. 194-208. Hier S. 195.

¹⁷⁴ Vgl. Rashid, Ahmed: The Taliban. Exporting extremism. In: Foreign Affairs 78 (1999). Heft 6. S. 22-35. Hier S. 6. Künftig zitiert als: Rashid: The Taliban. Exporting extremism.

¹⁷⁵ Vgl. Taheri, Amir: Holy Terror. The Inside Story of Islamic Terrorism. London 1987. S. 229.

Die islamistische Ideologie von al-Qaida basiert auf wenigen Forderungen. Al-Qaida ist gegen alle Regierungen oder Institutionen, deren Handeln gegen ihre extremen islamischen Vorstellungen verstößt.¹⁷⁶ Die Wiedereinführung eines Kalifats und das damit verbundene Vorgehen gegen „falsche muslimische Herrscher“ sind Ausdruck des Wunsches nach Wiedererrichtung eines islamischen Regimes, das der Zeit nach dem Propheten entspringt.¹⁷⁷ Der moderne, säkulare, demokratische und globale Kapitalismus westlicher Prägung, verkörpert durch die Vereinigten Staaten von Amerika, soll zerstört werden, um an seine Stelle eine vorkapitalistische, theokratisch geführte Gesellschaft zu setzen.¹⁷⁸ Damit bildet die Ideologie von al-Qaida einen Gegenentwurf zu den bestehenden internationalen politischen Verhältnissen.

Osama bin Laden versuchte, von Anfang an mit Gewalt seine Ziele durchzusetzen. Seine extremen Ideen lassen sich nur durch die Anwendung von Gewalt propagieren. Verhandlungslösungen sind nicht vorgesehen, weil sowohl die Wiedereinrichtung eines Kalifates als auch die Niederwerfung des Westens unter den gegebenen Umständen nicht zu realisierende Ziele sind. Die Religion dominiert zwar die ideologischen Vorstellungen, ist im Grunde genommen jedoch auch ein Mittel zum Transport internationaler politischer Forderungen.¹⁷⁹

3.3.2 Institutionalisierte Partizipationsformen

3.3.2.1 Wahlen

¹⁷⁶ Vgl. Alexander, Yonah und Michael Swetnam: Usama bin Laden's al-Qaida: Profile of a Terrorist Network. New York 42002. S. 2.

¹⁷⁷ Vgl. Serauky, Eberhard: Im Namen Allahs. Der Terrorismus in Nahen Osten. Berlin 2000. S. 195f.

¹⁷⁸ Vgl. Bierbauer: Einige Anmerkungen zu den Ursachen des Internationalen Islamischen Terrorismus. S. 2.

¹⁷⁹ Vgl. Czempiel, Ernst-Otto: Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen. Bonn 2002. S. 54. Künftig zitiert als: Czempiel: Weltpolitik im Umbruch.

Mit der Machtübernahme der kommunistischen Demokratischen Volkspartei Afghanistans (DVPA) durch die April-Revolution 1978 wurde die bis dahin geltende Verfassung Afghanistans außer Kraft gesetzt.¹⁸⁰ Es etablierte sich mit der DVPA ein kommunistisches Regime, das von der Sowjetunion unterstützt und nach ihrem Herrschaftssystem organisiert wurde. Die Verfassungen und Gesetze früherer Regierungen waren trotz ihrer in der Regel mehr oder minder großen Belanglosigkeit für die Bevölkerung außerhalb Kabuls zumindest Ausdruck konkurrierender Interessen innerhalb des politischen Systems der Hauptstadt gewesen. Nach der Machtübernahme der Kommunisten wurde jedoch auch diese Form des begrenzten Pluralismus eingeschränkt.¹⁸¹

In den ersten Jahren der kommunistischen Herrschaft waren Wahlen nicht vorgesehen. Die DVPA legitimierte mit einem Verweis auf das Andauern ihrer Revolution und den dadurch herrschenden Ausnahmezustand ihre autoritäre Herrschaft. Die Politik organisierte sich um den Nationalen Revolutionsrat, der erst nach Beendigung der Revolution von einer *Loya Jirga*, einer als Parlament fungierenden großen Ratsversammlung, abgelöst werden sollte. Von dem Revolutionsrat beziehungsweise der hinter diesem stehenden kommunistischen Partei wurde die Regierung ernannt und entlassen. Partizipationsmöglichkeiten für Bürger waren kaum gegeben: Wollte man Einfluss auf die Politik des Landes ausüben, musste man den Weg über die DVPA gehen oder auf alternative Beteiligungsformen zurückgreifen.

¹⁸⁰ Die Revolution taucht auch unter der Bezeichnung „Saur-Revolution“ auf, benannt nach der afghanischen Bezeichnung für den Monat April. Mit Hilfe des Militärs putschten sich die Kommunisten an die Macht. Mohammed Taraki übernahm die Regierung, bevor er im September 1979 mit Unterstützung der Sowjetunion - Taraki hatte sich bei der UdSSR-Führung unbeliebt gemacht - durch Hafizullah Amin als Präsident ersetzt wurde. Vgl. Ahmad, Mahfooz: Resistance movement in Afghanistan (1979-1981). In: Grover, Verinder (Hrsg.): Afghanistan: Government and Politics. Neu Delhi 2000. S. 60-78. Hier S. 61.

¹⁸¹ Vgl. Grethemeyer: Afghanistan. Sozialer Wandel und Staat im 20. Jahrhundert. S. 209.

Als Mitte der 1980er Jahre immer noch kein Nachlassen des Widerstandes zu erkennen war, änderte die DVPA graduell ihre Politik. In einer Grundsatzrede vom November 1985 charakterisierte Karmal¹⁸² die staatliche Ordnung als auf dem nationalen demokratischen Charakter der Revolution beruhend. Der Staat wollte die Mitarbeit der Bevölkerung anerkennen: Zur Förderung dieser Mitbestimmung unterstützte die DVPA das *Jirga*-(Rats-) System der Stammesältesten, das als traditionelle Form der Selbstregierung fortbestehen sollte.¹⁸³ Im Zuge dieser Propaganda wurden im Juni 1984 lokale *Jirgas* als feste Institutionen etabliert.¹⁸⁴

Kurze Zeit später fanden in Kabul die ersten Wahlen zu den *Jirgas* statt. Die Wahlen sollten stufenweise in allen Teilen des Landes durchgeführt werden. Hierbei schränkten jedoch zwei Faktoren die Wirksamkeit dieser politischen Beteiligung ein: Zum einen übernahmen die *Jirgas* im politischen System Afghanistans oftmals nur repräsentative Funktionen; zum anderen sicherte die Zusammensetzung der Organe und die Verteilung der Schlüssel- und Kontrollpositionen weiterhin die Dominanz des Politbüros.¹⁸⁵ Den lokalen *Jirgas* wurde die Einflussmöglichkeit auf gesamtstaatlicher Ebene verwehrt; sie stellten keine Form politischer Partizipation dar.

Außerdem beschränkte sich der Einflussbereich der kommunistischen Regierung auf die Hauptstadt Kabul und wenige andere Gebiete. Gesetzliche Regelungen tangierten viele Menschen in Afghanistan nicht. Fielen dennoch Wahlen zu Ungunsten der Kommunisten

¹⁸² Babrak Kamal übernahm 1979 die Regierung.

¹⁸³ Vgl. Braun, Dieter und Karlernst Ziem: Afghanistan. Sowjetische Machtpolitik – islamische Selbstbestimmung. Innerafghanische Prozesse, regionale Konfliktfolgen, internationale Verflechtungen. Baden-Baden 1988. S. 76. Künftig zitiert als: Braun: Afghanistan.

¹⁸⁴ Vgl. Giustozzi, Antonio: War, Politics and Society in Afghanistan: 1978-1992. Washington D.C. 2000. S. 137. Künftig zitiert als: Giustozzi: War, Politics and Society in Afghanistan.

¹⁸⁵ Vgl. Braun: Afghanistan. S. 75.

aus, so wurde das Ergebnis „korrigiert“.¹⁸⁶ Die Wahl der lokalen *Jirgas* bot keine Chance der Einflussnahme auf die politischen Verhältnisse. Das kommunistische Regime enthüllte die fehlenden Wahlmöglichkeiten nicht, sondern war bis zum Ende seiner Regierungszeit um die Wahrung des Scheins von Demokratie und Gerechtigkeit bemüht.

Die wachsenden Widerstandsbewegungen veranlassten das Regime zu weiteren Konzessionen an die afghanische Bevölkerung. Ein Verfassungsentwurf von 1987 sah die Durchführung von Wahlen auf gesamtstaatlicher Ebene in zwei Bereichen vor. Einerseits wurde dem afghanischen Volk versprochen, dass es über die Annahme der neuen Verfassung per Referendum entscheiden konnte. Im Fall einer Zustimmung sollten sich andererseits allgemeine Wahlen zum Nationalrat anschließen.¹⁸⁷ Ein Jahr später folgte der Zustimmung zur Verfassung die lange versprochene Ablösung des Revolutionsrates durch die Wahl des Nationalrates, eines Zweikammerparlamentes. Die Wahlen wurden nach demokratischen Prinzipien durchgeführt. Wahlberechtigt war jeder afghanische Bürger im Alter von über achtzehn Jahren. Zum ersten Mal in der Geschichte des Landes durften auch Frauen gleichberechtigt wählen.¹⁸⁸

Bis 1988 wurde den Afghanen keine Möglichkeit geboten, durch aussagekräftige Wahlen ihre politischen Meinung zu artikulieren und sich in den politischen Prozess einzubringen. Die Dominanz der kommunistischen Partei und der hinter ihr stehenden Sowjetunion verhinderte jede Form der politischen Partizipation. Auch nach 1988 war es zunächst aussichtslos, die DVPA abzuwählen. Wahlen wurden als eine Form der „Appeasement-Politik“ eingesetzt. Als bis Ende der 1980er Jahre der Widerstand gegen das Regime noch immer nicht gebrochen werden konnte, hofften die Kommunisten, sich

¹⁸⁶ Vgl. Giustozzi: War, Politics and Society in Afghanistan. S. 139.

¹⁸⁷ Vgl. Braun: Afghanistan. S. 110.

¹⁸⁸ Vgl. Zürrer, Werner: Afghanistan unter sowjetischer Besatzung 1980-1988. In: Weltgeschehen. Analysen und Berichte zur Weltpolitik für Unterricht und Studium (1988). Heft 3. S. 5-188. Hier S. 140. Künftig zitiert als: Zürrer: Afghanistan unter sowjetischer Besatzung.

durch Wahlzugeständnisse an der Macht halten zu können. Von einer Abgabe der Macht konnte jedoch auch nach 1988 nicht die Rede sein. Der Widerstand gegen das kommunistische Regime, vor allem aber auch gegen die Fremdherrschaft durch die Sowjetunion, musste sich alternative Beteiligungsmöglichkeiten suchen. Diese lagen im Einsatz bewaffneter Gewalt. Osama bin Laden schloss sich der Bewegung der Mujaheddin an. Um den bewaffneten Kampf gegen die „Ungläubigen“ weiterhin führen zu können, gründete er 1988 das Terror-Netzwerk al-Qaida.

3.3.2.2 Parteien

Nach der Machtübernahme durch die Kommunisten wurde die Demokratische Republik Afghanistan als ein Ein-Parteien-Staat organisiert. Vorbild für dieses System war die Etablierung der Kommunistischen Partei in der Sowjetunion (KPdSU). Doch nicht nur das Ein-Parteien-System, auch die innere Organisation der Demokratischen Volkspartei Afghanistans orientierte sich an dem sowjetischen Vorbild.

Die DVPA wurde 1965 gegründet. Ihre kommunistische Ausrichtung führte zu einer Unterstützung der Partei durch die Sowjetunion, die um eine Ausweitung ihres Machtbereiches bemüht war. Bis 1987 war die DVPA so umstrukturiert, dass sie ein Abbild der KPdSU darstellte. Der Einfluss der Sowjetunion, vor allem nach dem Einmarsch sowjetischer Truppen zur Unterstützung des Regimes im Jahre 1979, führte zu einer Adaption der Partei durch die Sowjetunion. Die DVPA wurde von der Bevölkerung als der verlängerte Arm Moskaus wahrgenommen. Die Interdependenz zwischen den beiden kommunistischen Parteien wurde durch die Besetzung von parteipolitischen Ämtern mit sowjetischem Personal noch verstärkt.¹⁸⁹

Der Unterstützung der kommunistischen Partei durch die Sowjetunion stand die mangelnde Unterstützung der Partei durch die afghanische Bevölkerung gegenüber. Ein Blick auf die Mitgliederzahlen der DVPA sowie deren Herkunft zeigt, dass der Anspruch der Partei auf eine Repräsentation der Mehrheit der afghanischen Bevölkerung

¹⁸⁹ Vgl. Braun: Afghanistan. S. 100.

nicht haltbar war. Bei der Machtübernahme der Kommunisten zählten lediglich 18.000 Afghanen zu ihren Mitgliedern. Die Partei hatte wenig Rückhalt in der Gesellschaft und rekrutierte ihre Mitglieder aus einem kleinen Teil der als Intelligenz zu beschreibenden Schicht. Rund zehn Jahre später, im Jahr 1987, konnte die DVPA ihre Mitgliederzahl zwar verzehnfachen, jedoch spiegelten auch die 180.000 Mitglieder in keiner Weise die numerischen Verhältnisse in der afghanischen Gesellschaft wider. Die kommunistische Partei regierte im Namen eines Bruchteils der afghanischen Bevölkerung.¹⁹⁰

Die Diskrepanz zwischen dem Machtanspruch der DVPA und ihrem gesellschaftlichen Rückhalt war eine wichtige Quelle für den Widerstand. Dieser Tatsache war sich auch die Sowjetunion bewusst, die bereits Anfang der 1980er Jahre den Druck erhöhte, um eine breitere Unterstützung für die Politik Kabuls in der Bevölkerung zu erreichen. Zu diesem Zweck wurde die Nationale Vaterländische Front (NVF) geschaffen. Als Sammelbecken fungierend, nahm die NVF Vereinigungen auf ethnischer, religiöser, gesellschaftlich-kultureller, aber auch beruflich-wirtschaftlicher Grundlage auf. Sie erhob den Anspruch, ein Forum für alle Afghanen zu sein. Die NVF diente dazu, möglichst viele Schichten und Gruppen in das bestehende System zu integrieren, um den Eindruck einer pluralistischen Gesellschaft zu vermitteln, ohne dass der Führungsanspruch der DVPA gefährdet oder angetastet wurde.¹⁹¹

Die Mitgliederzahlen in der Nationalen Vaterländischen Front erreichten bis zu einer Million Bürger. Diese hohe Zahl resultiert jedoch daraus, dass sämtliche Organisationen zum Eintritt in die NVF gedrängt wurden. Die DVPA genoss eine Position der absoluten Dominanz innerhalb der NVF. Eine ihrer wichtigsten Organisationen war die Demokratische Jugendorganisation Afghanistans, aus der die DVPA ihren politischen Nachwuchs rekrutierte. Aber auch sämtliche Gewerkschaften und Frauenorganisationen wurden in der NVF zu-

¹⁹⁰ Vgl. Ebd. S. 67.

¹⁹¹ Vgl. Bradsher, Henry S.: *Afghanistan and the Soviet Union*. Durham 1985. S. 236f. Künftig zitiert als: Bradsher: *Afghanistan and the Soviet Union*.

sammengefasst und somit der direkten Kontrolle der DVPA unterstellt.¹⁹²

Auch die NVF bot keine realen politischen Partizipationsmöglichkeiten, da sie zum einen durch die DVPA dominiert wurde und da zum anderen gesellschaftliche, weniger politische Organisationen aufgenommen wurden, die keine Chance zur politischen Beteiligung bekamen. Der Bevölkerung wurde zu keiner Zeit eine Alternative zur DVPA geboten, und nur ausgewählte, parteitreue Zirkel bekamen die Möglichkeit zur Mitarbeit innerhalb der Partei.

Neben der DVPA und ihrem absoluten Herrschaftsanspruch gab es keinen Platz für die Existenz anderer Parteien. Diese Politik wurde, ähnlich wie bei den Wahlen, nicht in aller Radikalität nach außen vertreten. Auch hier versuchte die Regierung durch eine geschickte Propaganda die afghanische Bevölkerung hinzuhalten. Bereits im Dezember 1979 hatte der damalige Präsident Karmal die Bildung von Parteien zugesagt. Doch dieses Versprechen entbehrte bis Mitte der 1980er Jahre seiner politischen Umsetzung. Die repressive Politik der Regierung, basierend auf ihrem Alleinvertretungsanspruch, drängte jede Form der Parteienbildung ins Exil oder in die Formierung von illegalen Widerstandsgruppen ab.

Erst 1986 entstanden kleinere, links-orientierte Parteien neben der DVPA. Diese Parteien bildeten jedoch kein Gegengewicht zur Demokratischen Volkspartei Afghanistans, da sie ihr ideologisch nahe standen. Durch die Fortsetzung des Widerstandes in der afghanischen Bevölkerung wurde 1987 im Rahmen der Beratungen zu einer neuen Verfassung endlich ein Gesetz zur Bildung von Parteien verabschiedet.¹⁹³

Das Gesetz legte fest, dass Unternehmer, Bauern und Geistliche eigene Parteien gründen konnten, auch wenn diese in Fragen der Theorie, der Strategie und der Taktik nicht mit der DVPA übereinstimmten. Die neuen politischen Parteien mussten lediglich den Islam beachten und die religiösen, kulturellen, nationalen und histori-

¹⁹² Vgl. Giustozzi: War, Politics and Society in Afghanistan. S. 142f.

¹⁹³ Vgl. Ebd. S. 160f.

schen Traditionen des afghanischen Volkes respektieren.¹⁹⁴ Damit schien die DVPA der Bevölkerung großzügige Konzessionen zu machen.

Auch innerhalb des neuen Parteiengesetzes wurde der Demokratischen Volkspartei Afghanistans eine besondere Stellung eingeräumt. Die beschränkte Teilung der Macht schien für die Kommunisten nach Jahren des Bürgerkrieges die einzige Möglichkeit zur Machterhaltung. Auch in der Praxis kam es entgegen der durch das Gesetz geschaffenen Freiräume nicht zur Bildung neuer Parteien, denn sowohl die Exilparteien als auch die Widerstandsgruppen innerhalb Afghanistans ignorierten das Angebot aus Kabul.¹⁹⁵ Die außerparlamentarische Opposition hatte sich bereits so weit radikalisiert, dass sie in den bewaffneten Kampf zur Vernichtung des kommunistischen Regimes und zur Befreiung von der sowjetischen Fremdherrschaft getreten war. Hinzu kam, dass das kommunistische Regime von großen Teilen der Bevölkerung generell abgelehnt wurde. Eine Mitarbeit innerhalb dieses Systems erschien zwecklos, zumal sich neu gegründete Parteien zur Politik der nationalen Aussöhnung hätten bekennen müssen.¹⁹⁶ Al-Qaida knüpfte an diese Tradition des gewaltsamen Widerstandes an, indem eine Realisierung ihrer Ziele durch eine politische Lösung erst gar nicht angestrebt wurde.

3.3.2.3 Opposition

In der Einparteien-Herrschaft der DVPA gab es keine parlamentarische Opposition. Das Fehlen von Parteien und die Dominanz der kommunistischen Partei in allen Politikbereichen verhinderten die Entstehung einer Opposition. Alle oppositionellen Tätigkeiten richteten sich auf den außerparlamentarischen Bereich. Im pakistanischen und im iranischen Exil bildeten sich Gruppen, die sich als parteienähnliche Gebilde konstituierten und ihre Funktion in der Opposition

¹⁹⁴ Vgl. Zürrer: Afghanistan unter sowjetischer Besatzung. S. 49.

¹⁹⁵ Vgl. Braun: Afghanistan. S. 86ff.

¹⁹⁶ Vgl. Zürrer: Afghanistan unter sowjetischer Besatzung. S. 49

zur DVPA sahen. Eine Übersicht zeigt die wichtigsten dieser „Parteien“, die allerdings im rechtlichen System der Demokratischen Republik Afghanistans zwar keine Anerkennung fanden, jedoch partei-
enähnliche Gebilde waren (Abb. 3).

Abb. 3: Sunnitische Exilparteien mit Sitz in Pakistan, Preshawar

Partei	Führer	Wirkungszentrum	Inhalte
Nationale Islamische Front Afghanistans	Pir Sayid Ahmad Gailani	Kandahar, Grenzgebiete von Badakhschan bis Ghazni	Repräsentation der Paschtun-sprachigen Bevölkerung, monarchistisch, moderat
Nationale Befreiungsfront	Sibghtullah Mojadiddi	Jalalabad, Logar, Kandahar	Monarchistisch, traditionalistisch, moderat
Islamische Revolutionäre Bewegung	Mohammed Nabi Moham-mede	Helmand Tal, Ghazni, Wardak, Koh-i-safi, Badakshan, Kunar	Unterstützung der Paschtunen, Usbeken und Turkmenen, starker religiösen Bezug, mild revolutionär, moderat
Islamische Partei	Younis Khalis	Nangrahar, Kabul, Paktika	Unterstützung durch die Paschtunen, fundamentalistisch, anti-monarchistisch, konservativ
Islamische Allianz	Prof. Abdul Rasoul Sayeff	Kabul, Nangrahar, Paktika, Paktia	Unterstützung der Paschtunen, fundamentalistisch
Islamische Partei	Gulbuddin Hekmatyar	Über das ganze Land verteilt	Unterstützung durch die Paschtunen und Aimak, pragmatisch, revolutionär, fundamentalistisch, anti-monarchisch

Darstellung nach Isby, David C.: War in a distant country Afghanistan: Invasion and Resistance. London 1989. S. 99ff und Sigrist, Christian: Afghanistan 1988. Vom begrenzten Kontinent zur Unüber-

sichtigkeit multipler Kontingenz. S. 80. In: Vereinte Nationen 36 (1988). Heft 23 S. 78-82.

Die Übersicht der sieben pakistanischen Exilparteien zeigt die Fragmentierung der Bewegung. Sowohl auf pakistanischer Seite als auch bei den Parteien, die sich im Iran gebildet hatten,¹⁹⁷ gab es zahlreiche Einigungsversuche. Alle ernsthaften Bemühungen scheiterten jedoch an inneren Auseinandersetzungen und sogenannten Stammesfehden. Die Zersplitterung der Mujaheddin war ein Spiegelbild der afghanischen Gesellschaft, in der sich die Bürger in erster Linie mit ihrem Volksstamm oder ihrem Dorf identifizierten. Innerhalb dieser Strukturen organisierte sich die Bildung der Parteien, denen Parteiprogramme im klassischen Sinn fremd waren. Vielmehr ging es ihnen um die Vertretung der Interessen ihres Volksstammes oder ihrer Dorfgemeinschaft. Die Fragmentierung der Bewegung hatte zur Folge, dass keine starke einheitliche Opposition gegen die DVPA entstehen konnte.¹⁹⁸

Abgesehen von den oppositionellen Exilparteien, gab es auch innerhalb Afghanistans Bestrebungen, der DVPA durch gegnerische Strömungen entgegenzuwirken. Auf einer Sitzung des Zentralkomitees der DVPA wurde beschlossen, einige parteilose Vertreter in die Regierung aufzunehmen. Dadurch verbreiterte die kommunistische Partei nach außen hin ihre Basis. Die Realität zeigte jedoch, dass von dem Regime freundlich gesinnte Politiker für diese Zwecke ausgewählt worden waren. Auch die Einbeziehung von religiösen Führern sollte die Offenheit des politischen Systems suggerieren. Durch eine gezielte Auswahl der Kandidaten sicherte die DVPA jedoch den Erhalt ihrer Macht.¹⁹⁹ Für oppositionelle Meinungen war kein Platz im kommunistischen Regime, auch wenn nach außen hin ein konträrer

¹⁹⁷ Die iranischen Parteien waren lediglich von peripherer Bedeutung, nicht zuletzt, weil sie schiitisch geprägt waren und damit nur rund 10 Prozent der Bevölkerung vertraten.

¹⁹⁸ Vgl. Roy, Olivier: *The lesson of the Soviet-Afghan War*. Oxford 1991. S. 56f.

¹⁹⁹ Vgl. Zürrer: *Afghanistan unter sowjetischer Besatzung*. S. 29.

Eindruck vermittelt werden sollte. Einer politischen Beteiligung der afghanischen Bevölkerung wurde *a priori* entgegen gewirkt.

An die Feststellung, dass außerhalb der kommunistischen Partei eine tolerierte Opposition fehlte, ist im Nachfolgenden eine Betrachtung der innerparteilichen Situation anzuschließen. Innerhalb der DVPA gab es zwei Fraktionen, die sich gegenüber standen: Die *Kalāq* (Volk) und die *Parcham* (Banner). Diese hatten sich aus den Auseinandersetzungen zweier rivalisierender Führer gebildet.²⁰⁰ Der Spaltung der Regierungspartei folgte jedoch nicht etwa die Bildung einer oppositionellen Flügelpartei. Vielmehr verhinderte der Einfluss der Sowjetunion ein Auseinanderbrechen der DVPA. Die Sowjetunion legte Wert darauf, dass innerparteiliche Auseinandersetzungen beigelegt wurden, notfalls auch unter dem Einsatz repressiver Mittel. So setzte nach der Machtübernahme des *Kalāq*-Führers Taraki eine Verfolgungswelle der Anhänger des *Parcham*-Zweiges ein. Der Umgang mit politischen Gegnern bestand in ihrer Unterdrückung oder Ermordung.²⁰¹ Die kontrollierende Hand aus Moskau verhinderte jede Abweichung von der kommunistischen Doktrin. Eine parteiliche Partizipation war nur innerhalb der DVPA und damit innerhalb der durch die kommunistische Doktrin abgesteckten Grenzen möglich.

3.3.3 Staatliche Reaktion

3.3.3.1 Kriegerische Auseinandersetzungen mit den Muja-heddin

Bereits drei Monate nach der kommunistischen Revolution im Jahre 1978 kam es zu ersten Aufständen gegen das selbsternannte Regime. Im Herbst 1978 weiteten sich die Proteste aus und erreichten im Sommer 1979 die Hauptstadt Kabul und damit das eigentliche Machtzentrum der Regierung. In vielen Städten kam es zu Demonst-

²⁰⁰ Vgl. Hussain, Asaf: Political Terrorism and the State in the Middle East. London 1988. S. 183.

²⁰¹ Vgl. Ebd. S. 185.

rationen und Streiks.²⁰² Ein Demonstrationsrecht existierte jedoch nicht, da die DVPA hierdurch ihren Herrschaftsanspruch gefährdet gesehen hätte. Im Zuge der Auseinandersetzungen standen sich daher Polizeikräfte sowie das Militär und die Bevölkerung in gewalttätigen Konfrontationen gegenüber. Die Regierung, die sich als Vertreter der Majorität der Bevölkerung ausgab, begegnete den Aufständischen, von denen sie glaubte, sie seien eine handvoll contrarevolutionärer Banditen, mit massiver Gewalt und versuchte, mit aller Kraft die Rebellion niederzuschlagen.²⁰³

Die Universität in Kabul galt als ein Zentrum des Widerstandes. Der Rückhalt für die DVPA war hier verschwindend gering. Trotz der gegründeten kommunistischen Jugendorganisation zählten 1984 nur 7 Prozent der Studenten zu ihren Mitgliedern. An der Hochschule kam es wiederholt zu Unruhen.²⁰⁴

Die regierende DVPA war bald bekannt für ihr hartes und rücksichtsloses Vorgehen gegen die Bevölkerung. Traditionsorientierte, religiöse Persönlichkeiten und anders denkende Intellektuelle wurden ermordet oder ins Exil gezwungen. Folterungen von Afghanen, die der politischen Opposition verdächtigt wurden, und Verhaftungen ohne Haftbefehl ergänzten die staatlichen Sanktionsmittel. Oftmals reichte die Teilnahme an Demonstrationen als Begründung für eine Verhaftung aus.²⁰⁵ Die afghanische Geheimpolizei KHAD diente, kontrolliert durch den sowjetischen KGB, als staatliches Exekutivorgan. Eine besondere Militärgerichtsbarkeit erleichterte dabei die Verurteilung von politischen Gegnern.²⁰⁶ Die Bürger Afghanistans waren dem herrschenden Regime ausgeliefert. Das staatliche Vorgehen gegen Oppositionelle verstärkte den Hass auf die Regierung in Kabul, die nur noch mit Gewalt zu bekämpfen war.

²⁰² Vgl. Edwards, David B.: Before Tabilban. Genealogies of the Afghan jihad. Berkley 2002. S. 32f.

²⁰³ Vgl. Spanta: Afghanistan. S. 150.

²⁰⁴ Vgl. Giustozzi: War, Politics and Society in Afghanistan. S. 13.

²⁰⁵ Vgl. Zürrer: Afghanistan unter sowjetischer Besatzung. S. 21.

²⁰⁶ Vgl. Bradsher: Afghanistan and the Soviet Union. S. 282.

Diese Schutzlosigkeit vor der staatlichen Willkür wurde durch die Missachtung der Grundrechte noch verstärkt. In den Verfassungen von 1964 und 1977 war eine Etablierung der Grund- und Bürgerrechte vollzogen worden. Neben der Versammlungs- und der Meinungsfreiheit prägte die Gleichstellung der Frauen und die Pressefreiheit das Bild der Grundrechte. Diese wurden nach dem Ausbruch des Widerstandes 1978 jedoch ignoriert.²⁰⁷ So wurde 1978 auch die Pressefreiheit beschnitten. Durch eine Verstaatlichung der Druckereien und das Vorgehen gegen Oppositionelle konnte keine freie Presse entstehen. Die Propagierung von regimfeindlichen Meinungen beschränkte sich auf das Verteilen von Handzetteln.²⁰⁸

Doch nicht nur die Regierung in Kabul, sondern insbesondere die Besetzung des Landes durch die „gottlosen“ Soldaten der Sowjetunion förderte die Radikalisierung und Ausweitung des Widerstandes.²⁰⁹ Der Einmarsch der Russen verlieh dem Krieg eine neue Qualität. Jetzt stand eine „Armee der Ungläubigen“ im Land und lenkte die kabuler Regierung.²¹⁰ Der afghanische Krieg entwickelte sich verstärkt zu einer Auseinandersetzung zwischen dem Islam und dem Kommunismus, zwischen Gläubigen und Ungläubigen.²¹¹ Die sowjetische Armee verstärkte durch ihr Vorgehen den Widerstand in der

²⁰⁷ Die bürgerlichen Grundrechte werden deshalb in der Forschungsliteratur nur cursorisch erwähnt: Sie seien zumeist mehr verletzt als berücksichtigt worden. Vgl. Dupree, Louis: Afghanistan. Princeton 1973. S. 46f.

²⁰⁸ Vgl. Grevemeyer, Jan-Heeren und Tahera Maiwand-Grevemeyer: Afghanistan. Presse und Widerstand. Berlin 1988. S. 23. Künftig zitiert als: Grevemeyer: Afghanistan. Presse und Widerstand.

²⁰⁹ Nach der Kriegserklärung der Mujaheddin am 12. März 1979 kamen Konflikte innerhalb der DVPA hinzu. Moskau antwortete mit der Verstärkung der militärischen Präsenz, um die kommunistische Regierung zu unterstützen. Vgl. O'Balance, Edgar: Afghan Wars 1839-1992. London 1993. S. 83f. Künftig zitiert als: O'Balance: Afghan Wars.

²¹⁰ Vgl. Grevemeyer: Afghanistan. Presse und Widerstand. S. 11.

²¹¹ Vgl. Spanta: Afghanistan. S. 163.

Bevölkerung. Ein hartes Durchgreifen nicht nur gegen die Mujaheddin, sondern auch gegen die Zivilbevölkerung selbst, ließ die Zahl der Opfer dieses Krieges auf rund eine Million ansteigen.²¹² Die von der Regierung und der Sowjetunion betriebene Politik der verbrannten Erde zielte durch die Zerstörung von Feldern und ganzen Dörfern darauf ab, den Mujaheddin ihre Lebensgrundlage zu entziehen. Dadurch wurden Millionen von Afghanen zur Flucht ins Exil gezwungen. Traurige Berühmtheit haben ebenfalls die Antipersonenminen gelangt, welche die sowjetischen Soldaten millionenfach auf afghanisches Gebiet legten und die noch Jahre nach dem Rückzug der Besatzer dafür sorgten, dass die Afghanen den Krieg nicht vergaßen.²¹³

Im Jahre 1979 wurde schließlich der Dhijad ausgerufen. Überall im Land und in den angrenzenden Nachbarländern entstanden Gruppen der Mujaheddin. Der Begriff Mujaheddin bedeutet in seiner Übersetzung „Krieger im heiligen Krieg“. Der „Heilige Krieg“ kann nur gegen Nicht-Muslime ausgerufen werden. Die Besatzungsmacht der UdSSR sowie die ihr freundlich gesinnte Regierung in Kabul füllten dieses Feindbild aus.

Die Bezeichnung Mujaheddin wurde für verschiedene Gruppen verwendet. Entlang ethnischer und regionaler Grenzen bildeten sich einzelne Widerstandsgruppen, die sich oftmals nur durch den Kampf gegen die „Ungläubigen“ unter der Selbstbezeichnung Mujaheddin vereinten.²¹⁴ Vor allem auf dem Lande entstanden Gruppen, die von anderen Mujaheddin isoliert und auf ihr Heimatgebiet begrenzt operierten. Jeder kämpfte für seine Ethnie oder sein Dorf, notfalls auch gegen andere Mujaheddin. Der Krieg der fast 250.000 Mujaheddin gegen den eigentlich gemeinsamen Feind UdSSR wurde durch das unkoordinierte Vorgehen der afghanischen Widerstandsgruppen in seiner Effektivität enorm beeinträchtigt. Zudem hatten viele afghanische Kämpfer keine militärische Ausbildung durchlaufen. Sie richtete-

²¹² Vgl. Rashid: *The Taliban: Exporting Extremism*. S. 2.

²¹³ Vgl. Bradsher: *Afghanistan and the Soviet*. S. 279f.

²¹⁴ Vgl. Adamac, Ludwig W.: *Historical Dictionary of Afghanistan*. Oxford 2003. S. 265f.

ten sich im Rahmen eines Guerilla-Krieges gegen das Regime.²¹⁵ Aus diesem religiös orientierten Widerstand sollte sich gegen Ende des afghanischen Krieges das terroristische Netzwerk al-Qaida entwickeln, die versuchte, die Effektivitätslücke zu schließen, die durch die Zerstrittenheit der Mujaheddin entstanden war.

Der Krieg der Mujaheddin gegen die Sowjetunion wird allgemein als „Guerilla-Krieg“ bezeichnet. Dies ist aus zwei Gründen gerechtfertigt: Zum einen kann man nicht von einem Kampf zweier Armeen sprechen, wie es im klassischen zwischenstaatlichen Krieg der Fall ist; zum anderen ist der Kampf der Mujaheddin noch keine Form des Terrorismus. Im Gegensatz zum Terrorismus zielte der Guerilla-Kampf auf die militärische Vernichtung des Gegners ab, wohingegen Terrorismus eine Kommunikationsstrategie ist, die durch Aktionen um Öffentlichkeit wirbt.²¹⁶ Der Terrorismus von al-Qaida lässt sich als eine Fortsetzung des asymmetrischen Konfliktverhältnisses zwischen den Mujaheddin und dem afghanischen Staat kategorisieren.

Der Einsatz arabischer Soldaten im afghanischen Krieg repräsentiert die internationale Komponente des Konfliktes. Die Mujaheddin hätten den Krieg gegen die Supermacht UdSSR nicht ohne internationale Unterstützung gewinnen können. Unter den hilfeleistenden Ländern taten sich die Vereinigten Staaten von Amerika hervor. Doch auch das benachbarte Pakistan,²¹⁷ Saudi-Arabien, Ägypten, China und weitere Golfstaaten beteiligten sich an dem Krieg gegen die Besatzungsmacht.

Die USA und Saudi-Arabien gehörten zu den größten Geldgebern. Schätzungen gehen davon aus, dass bis 1988 rund sechs Milliarden

²¹⁵ Vgl. Roy, Olivier: *Afghanistan. L'éternité en guerre*. Montrouge 1986. S. 81ff.

²¹⁶ Vgl. Hirschmann: *Terrorismus*. S. 11.

²¹⁷ Pakistan nahm eine wichtige Stellung ein, nicht ausschließlich weil es die großen Exilparteien beherbergte, sondern da der pakistanische Geheimdienst Inter-Services Intelligence (ISI) den überwiegenden Teil der internationalen Mittelverteilung übernommen hatte. Vgl. Cooley, John K.: *Unholy wars. Afghanistan, America and international terrorism*. London ²2000. S. 82.

US-Dollar jährlich nach Afghanistan flossen, von denen die USA Saudi-Arabien und China den Löwenanteil stellten.²¹⁸ Osama bin Laden griff über die internationale Schiene in den Konflikt ein. Neben seiner Funktion als Geldbeschaffer machte er sich als Ausbilder von Dhiadisten einen Namen.

3.3.3.2 Zugeständnisse in der Religionspolitik

Der Widerstand der Bevölkerung gegen die Regierung sowie gegen die Besatzer wurde durch den Islam motiviert. Der Islam war das verbindende Element zwischen den unterschiedlichen Gruppen, die innerhalb Afghanistans sowie im Exil kämpften. Das islamische Echo des afghanischen Widerstands war primär auf das Fehlen eines alle Afghanen einenden Nationalismus zurückzuführen.²¹⁹ Aber auch die freiwilligen Kämpfer aus aller Welt wurden über die Instrumentalisierung des Islam in den Kampf einbezogen. Daher gewann die integrative Religionspolitik der Regierung in Kabul an Bedeutung.

Die DVPA mit ihrer an der Sowjetunion orientierten Auslegung des Kommunismus vertrat zunächst eine antikonfessionelle Haltung. Im Rahmen dieser Politik kam es zu Zwangsmaßnahmen gegen Geistliche. Auch die Reformvorhaben zielten auf die Zurückdrängung des Islam. Schnell zeichnete sich das enorme Potenzial des Widerstandes gegen diese anti-islamische Politik ab, so dass bereits zu Beginn der 1980er Jahre eine Wende in der Religionspolitik eingeleitet wurde. 1981 wurde ein Gesetz verabschiedet, das staatliche Unterstützung für die Pilgerfahrten nach Mekka und Kerbala vorsah. Das staatliche Fernsehen förderte religiöse Sendungen, und es wurden staatliche Mittel zum Bau neuer Moscheen aufgewendet. 1987 wurde die Islampolitik der Regierung durch eine selektive Einbeziehung von Vertretern des Islam (Ulema) und seiner Institutionen in den gesellschaftspolitischen Entwicklungsrahmen ergänzt.²²⁰ Ausdruck dieser Politik war auch die Abschaffung der roten Staatsflagge und

²¹⁸ 1984 setzte die finanzielle Hilfe der USA ein. Vgl. O'Balance: Afghan Wars. S. 164.

²¹⁹ Vgl. Spanta: Afghanistan. S. 168.

²²⁰ Vgl. Braun: Afghanistan. S. 106.

die immer häufiger stattfindenden Moschee-Besuche der Politiker. In der neuen Verfassung von 1988 wurde der Islam schließlich sogar zur Staatsreligion erklärt.²²¹

Diese Religionspolitik belegt die Integrationsbereitschaft der Regierung gegenüber den Widerstandsbewegungen in der Bevölkerung. Dieser Richtungswechsel hatte jedoch nur wenig Erfolg. Die Geistlichen erhielten keinen Anteil an der Macht im Staat.²²² Außerdem ließen sich die Mujaheddin durch derartige Zugeständnisse nicht von ihrer Widerstandshaltung abbringen, solange ein kommunistisches Regime an der Macht und die „Ungläubigen“ im Land waren. Die Mujaheddin strebten die Ablösung des kommunistischen Regimes an, nicht eine Zusammenarbeit mit diesem. Die Integrationsbemühungen waren ansatzweise vorhanden, der Integrationswille der Bevölkerung war jedoch nicht gegeben.

3.3.3.3 Konfrontation mit international unterstützten Glaubenskämpfern

Nur wenige Wochen nach dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan brach Osama bin Laden nach Pakistan auf, um sich mit Führern des afghanischen Widerstandes zu treffen. Begeistert von der Idee des Dihad der Mujaheddin gegen die „gottlosen“ Besatzer, begann bin Laden, sich für die Verteidigung des Islam zu engagieren. Nach einem Treffen mit Mitgliedern der saudischen Regierung kehrte Osama bin Laden mit der Zusage für finanzielle Unterstützung zurück nach Pakistan. Mit Hilfe seiner Kontakte zum saudischen Königshaus wurden jeden Monat rund 250.000 Dollar in die Kriegskasse der Mujaheddin gespült.²²³

In Afghanistan trat der saudische Millionärssohn zunächst als Ingenieur in Erscheinung. Er hatte erkannt, dass die Afghanen über eine

²²¹ Vgl. Guistozzi: War, Politics and Society in Afghanistan. S. 58.

²²² Vgl. Braun: Afghanistan. S. 107.

²²³ Vgl. Reeve, Simon: The New Jackals. Ramzi Yousef, Osama bin Laden and the future of terrorism. Boston 1999. S. 163. Künftig zitiert als: Reeve: The New Jackals.

unzureichende Infrastruktur und eine zu geringe Anzahl an Kämpfern verfügten, um die Rote Armee im Land zu besiegen.²²⁴ Anfang der 1980er Jahre reiste Osama bin Laden mit Baumaschinen im Gepäck nach Afghanistan. Unter seiner Leitung und durch seine Finanzierung wurde die Infrastruktur des Landes ausgebaut. Neben dem Bau neuer Straßen und Krankenhäuser prägte die Errichtung eines Tunnelsystems in den Bergen Afghanistans das Engagement Osama bin Ladens. Das unterirdische Tunnelsystem, als Rückzugsraum für die Kämpfer der Mujaheddin geplant, diente noch fast zwanzig Jahre später bin Laden selbst als Schutz vor den US-Amerikanern. Mit dem Aufbau der Infrastruktur unterstützte bin Laden direkt die Mujaheddin, die durch die Zersplitterung in verschiedene Gruppen sowie durch ein oftmals hohes Maß an mangelnder Organisation geprägt waren. Er machte sich bereits hierbei seinen Namen nicht als Kämpfer in vorderster Front, sondern als Organisator und Finanzier, der im Hintergrund die Fäden zog. Es ist davon auszugehen, dass bin Laden dadurch einen großen Teil seines Charismas erwarb.²²⁵

Im Jahr 1984 weitete sich das Engagement bin Ladens aus. Er errichtete im pakistanischen Peschawar ein Gästehaus. Dieses Gästehaus diente als Unterkunft der Muslime, die nach Pakistan kamen, um im Dihad auf der Seite der Mujaheddin zu kämpfen. Zusammen mit dem Führer der palästinensischen Muslimischen Bruderschaft gründete bin Laden das Dienstleistungsbüro *Maktab al-Chadamat* (MAK) zur Rekrutierung von Gotteskämpfern. Das Büro veröffentlichte Berichte über den sowjetisch-afghanischen Krieg und warb weltweit Muslime an. Auch hier lief die Finanzierung über Osama bin Laden.²²⁶ Das MAK spannte ein Netz von Büros über die ganze Welt. Freiwillige aus mehr als fünfunddreißig Ländern wurden von der Anwerbung über den Transport bis hin zur Unterbringung betreut.²²⁷

²²⁴ Vgl. www.ici.org.il/inter_ter/orgdet.cfm?orgid=74. Abgerufen am 30.01.2004.

²²⁵ Vgl. Bergen: Heiliger Krieg Inc. S. 74.

²²⁶ Vgl. Bergen: Heiliger Krieg Inc. S. 75.

²²⁷ Vgl. Reeve: The New Jackals. S. 163.

Für die freiwilligen muslimischen Kämpfer setzte sich schnell die Bezeichnung „afghanische Araber“ durch. Die Länder Saudi-Arabien, Algerien und der Jemen stellten den größten Anteil der Kämpfer. Die staatliche saudische Fluggesellschaft förderte die Dhijadisten, indem sie auf Flüge in den Heiligen Krieg einen Preisnachlass von 75 Prozent gewährte. Gesicherte Angaben über die Anzahl der Freiwilligen im Dhijad gibt es nicht. Die CIA geht von rund 25.000 Kämpfern aus. Vergleicht man diese numerischen Angaben mit der Anzahl der Mujaheddin (zwischen 175.000 und 250.000), so relativiert sich die Bedeutung der afghanischen Araber im sowjetisch-afghanischen Krieg.²²⁸

Der Einrichtung von Gästehäusern und des MAK-Büros folgte die Errichtung von Trainingslagern, in denen die „afghanischen Araber“ auf ihre Rolle als Kämpfer im Heiligen Krieg vorbereitet wurden. Damit knüpfte bin Laden an das Vorgehen der Mujaheddin an, die ebenfalls derartige Camps eingerichtet hatten, um ihre Kämpfer zu schulen. Neben einer militärischen Ausbildung wurden Vorlesungen über die islamische Theologie und Geschichte gehalten.

Der Beitrag der „afghanischen Araber“ hatte in erster Linie symbolische Bedeutung. Zum ersten Mal kamen Kämpfer und Geldgeber aus der gesamten muslimischen Welt zusammen, um gemeinsam gegen den „ungläubigen Feind“ zu kämpfen.²²⁹ Nicht alle ehemaligen Dhijadisten kehrten nach dem Abzug der sowjetischen Truppen in ihre Heimatländer zurück. Tausende verharrten im pakistanisch-afghanischen Grenzgebiet, um den Dhijad fortzuführen. Aus diesen Kämpfern rekrutierte Osama bin Laden Mitglieder für sein Netzwerk al-Qaida.²³⁰

²²⁸ Vgl. Bergen: Heiliger Krieg Inc. S. 79f.

²²⁹ Vgl. Eposito, John: Unholy war. Terror in the name of Islam. Oxford 2002. S. 10.

²³⁰ Vgl. Tophoven, Rolf: Neue terroristische Strukturen: Osama bin Laden und die `Al-Qaida`. In: Frank, Hans und Kai Hirschmann (Hrsg.): Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung. Berlin 2002. S. 245-262. Hier S. 250. Künftig zitiert als: Tophoven: Neue terroristische Strukturen.

Die heimkehrenden Kriegsveteranen stießen im Wesentlichen auf zwei Reaktionen. Viele Staaten konfrontierten die Dhiyadisten mit Misstrauen und Ablehnung, da sie Angst vor einem Überschwappen des religiösen „Fiebers“ hatten. Sie isolierten die Heimkehrer. Unter den Veteranen, die glaubten als Helden ihr Leben für den Kampf gegen die Ungläubigen riskiert zu haben, förderte die abschottende Reaktion Frust, und die Bereitschaft zu neuen Einsätzen stieg.²³¹ Die mangelnde Integration dieser Bevölkerungsgruppen barg ein enormes Potenzial für den Widerstand.

Nur in einigen wenigen Staaten erwarteten die Afghanistan-Veteranen eine freundliche Aufnahme. So sorgte zum Beispiel im Sudan die Regierung dafür, dass die ehemaligen Dhiyadisten staatliche Anstellungen bekamen.²³²

Für Osama bin Laden legte der afghanische Dhiyad den Grundstein für die Gründung seines terroristischen Netzwerkes al-Qaida. Seine Rolle im afghanisch-sowjetischen Krieg war die eines Bindegliedes zwischen den Kämpfern auf der einen und den Geldgebern auf der anderen Seite. Bin Laden sicherte durch seine Kontakte die Finanzierung des Dhiyad.²³³ Für ihn stellte der afghanische Krieg eine Art Plattform dar, die ihm die Möglichkeit zur Präsentation bot. Bin Laden ging als ein in der muslimischen Welt bekannter und durch sein Engagement geschätzter Mann aus dem Krieg hervor. Der Dhiyad gab ihm außerdem die Möglichkeit, seine Kontakte zu radikalen islamischen Strömungen zu vertiefen und neue Verbindungen zu knüpfen.²³⁴

²³¹ Vgl. Jenkins, Brian M.: Countering al Qaeda. An Appreciation of the Situation and Suggestions for Strategy. Santa Monica 2002. S. 3. Künftig zitiert als: Jenkins: Countering al Qaeda.

²³² Vgl. www.ici.org.il/inter_ter/orgdet.cfm?orgid=74. Abgerufen am 30.01. 2004.

²³³ Vgl. Jenkins: Countering al Qaeda. S. 3.

²³⁴ Vgl. Reeves: The New Jackals. S. 166.

„Der Afghanistan-Krieg hat Männer wie Osama bin Laden nicht nur spirituell bewegt; er hat ihnen auch Gelegenheit verschafft, mit zentralen Figuren terroristischer Organisationen in der arabischen Welt in Verbindung zu treten.“²³⁵

Bin Ladens terroristische Organisation al-Qaida passt in die Struktur des Afghanistan-Krieges, weil es ein Netzwerk darstellt, das in Anlehnung an die Verbindung der verschiedenen Kämpfer im Dihad entstanden ist.

3.3.3.4 Gründungsphase von al-Qaida

Über die Gründung von al-Qaida sind nur wenige Informationen verfügbar. In den letzten Jahren des afghanischen Krieges, kurz vor dem Rückzug der Sowjetunion, kam es nach Berichten von al-Qaida-Mitgliedern und -Kämpfern zur Entstehung des terroristischen Netzwerkes. Der überwiegende Teil der Forschung datiert die Gründung auf das Jahr 1988, vereinzelt tritt auch das Jahr 1989 als Gründungsjahr auf. Gründer war der Multimillionär Osama bin Laden. Detailliertere Informationen liegen nicht vor, denn die Gründung von al-Qaida geschah nicht etwa auf der politischen Weltbühne, sondern wurde im Hintergrund vollzogen. Nationale Geheimdienste wie der CIA wurden erst zu Anfang der 1990er Jahre auf das Netzwerk aufmerksam. In den ersten Jahren seiner Entstehung bestand al-Qaida nur aus losen Verbindungen zwischen verschiedenen terroristischen Organisationen und bin Laden.²³⁶

Unter Berufung auf ehemalige Mitglieder der Organisation liegen drei unterschiedliche Begründungen für die Entstehung von al-Qaida vor: Dschamal Isma`il, ein Palästinensischer Journalist, der in den 1980er Jahren mehrmals bin Laden interviewte, sieht in der Bildung von al-Qaida praktische Gründe. Seiner Meinung nach hatten sich nahöstliche Regierungen von den „Glaubenskriegern“ abgewandt und fürchteten die islamistischen Bewegungen in ihren Ländern. Al-Qaida

²³⁵ Bergen: Heiliger Krieg Inc. S. 84.

²³⁶ Vgl. Guarantana, Rohan: Inside Al Qaeda. Global Network of Terror. London 2002. S. 32.

dagegen diene den Dihadisten als eine stärker abgesicherte Einheit und bot ihnen Schutz sowie Anerkennung.

Der saudische Dissident Sa'ad al-Faqih erklärt die Entstehung von al-Qaida mit Hilfe ihrer Funktion als Kommunikationssystem. Die Organisation diene dazu, die Angehörigen von im Krieg vermissten Dihadisten benachrichtigen zu können.

Die plausibelste und zudem umfassendste Darstellung der Gründung von al-Qaida gibt Dschamal al-Fadl, der Hauptzeuge der US-Regierung in dem Gerichtsprozess, der 2001 in New York gegen vier Komplizen bin Ladens stattfand. Als drittes Mitglied der Organisation beschreibt er al-Qaida als Mittel für die Fortsetzung des Heiligen Krieges und den Export des Dihad in andere Länder.²³⁷ Die Tatsache, dass al-Qaida erst ins Leben gerufen worden war, als der Abzug der sowjetischen Truppen bereits begonnen hatte, lässt die dritte Begründung als sehr wahrscheinlich gelten. Vom Rückzug der Supermacht motiviert, wurde al-Qaida als ein Instrument zur Fortsetzung des Heiligen Krieges geschaffen. Die Entstehung von al-Qaida war letztendlich ein Exportprodukt des afghanischen Dihad. Der Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan stellte ein Schlüsselerlebnis für Osama bin Laden dar.²³⁸ Al-Qaida hatte sich im Umfeld des politischen Systems Afghanistans formieren können.

3.3.4 Zwischenbilanz: *Failed State* und Terrorismus

Die Ereignisse und Entwicklungen, die der Entstehung von al-Qaida vorausgingen, weisen sowohl Parallelen als auch Unterschiede zur RAF und ETA auf. Zunächst handelt es sich bei al-Qaida um ein Netzwerk, dem eine starke internationale Komponente zu Grunde liegt.

Die Ideologie des Islamismus zeigte von Beginn an eine radikale Komponente, die sich in der Etablierung des Dihad manifestierte. In diesem Fall führte nicht die Erfolglosigkeit des Konzeptes zu einer

²³⁷ Vgl. Bergen: Heiliger Krieg Inc. S. 84f.

²³⁸ Vgl. Tophoven: Neue terroristische Strukturen. S. 249.

Radikalisierung, wie dies beim baskischen Nationalismus zu beobachten war, sondern es war vielmehr der Sieg über die UdSSR welcher der Bewegung Aufschwung verlieh und zu einer Ausweitung des Heiligen Krieges auf die westliche Welt führte, allen voran auf die USA.

Die in Afghanistan institutionell verankerten Partizipationsformen waren entgegen der offiziellen Staatsbezeichnung „Demokratische Republik Afghanistan“ ungenügend. Die DVPA hatte vielmehr eine Diktatur errichtet, in der es weder Wahlen, noch Parteien oder eine parlamentarische Opposition gab. Ihre vagen Reformansätze, bedingt durch den nicht nachlassenden Widerstand, waren halbherzig und wurden von der Bevölkerung nicht akzeptiert.

Das konfrontative Vorgehen der Regierung gegen Andersdenkende und Geistliche förderte den Hass auf das Regime. Aber besonders mit dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan hatte sich das Klima dergestalt gewandelt, dass eine Verhandlungslösung mit Kabul nicht mehr möglich war. Die afghanische Regierung wurde als Exekutivorgan der „heidnischen UdSSR“ angesehen und disqualifizierte sich dadurch als Verhandlungspartner. Auch das harte Vorgehen der Sowjetunion gegen Zivilisten im Krieg förderte den Einsatz von Gewalt, aus dem sich schließlich 1988 al-Qaida bildete.

Die politischen Entstehungsbedingungen in einem *Failed State* weisen Parallelen zur Diktatur auf. Der *Failed State* Afghanistan offerierte seinen Bürgern keinerlei Möglichkeiten der institutionellen politischen Partizipation, erhob aber den Anspruch, demokratischen Maßstäben zu genügen. Anspruch und Wirklichkeit klappten auseinander. Das Fehlen von institutionellen Partizipationsmöglichkeiten förderte den Rückgriff auf gewaltsame Mittel. Das militärische Vorgehen gegen die oppositionelle Zivilbevölkerung war zwar Ausdruck einer absoluten Repressionspolitik, konnte aber im Ergebnis die Ausbreitung des Widerstandes nicht verhindern, da auf die eingesetzte Gewalt mit Gegengewalt geantwortet wurde.

4. Vergleichsergebnisse aus den Fallstudien

Abb. 4: Terrororganisation und politisches System im Überblick

	Ideologie	Institutionalisierte Partizipation	Staatliche Reaktion
RAF Sozialrevolutionärer Terrorismus Demokratie	Kommunistisch geprägt, aber politisch einflusslos ✎ Radikalisierung	Vorhanden, politische Entwicklungen begünstigen Entstehung außerparlamentarischer Opposition (Auflösung nach Ende der Großen Koalition)	- Hartes Durchgreifen als Abwehrstrategie Aber Garantie der - Pressefreiheit - Bürger- und Grundrechte - Rechtsstaatlichkeit ✎ aber Gründungsmythos
ETA Ethnisch-nationalistischer Terrorismus Diktatur	Nationalistisch geprägt, Ausweitung als Reaktion auf Bedrohung der Kultur	Stark eingeschränkt, Bildung einer Exilregierung (Rückzug in den kulturellen Bereich)	- Unterdrückung der Ethnie, keine Integrationsversuche - Staatlich kontrollierte Presse - Eingeschränkbare Bürger- und Grundrechte - Militärgerichtsbarkeit - Gründungsmythos

	Ideologie	Institutionalisierte Partizipation	Staatliche Reaktion
Al-Qaida Religiöser Terrorismus <i>Failed State</i>	Fundamentalistisch geprägt, Ausweitung als Reaktion auf die Bedrohung der Religion	Stark eingeschränkt, es kommt zur Bildung von Exilparteien (Zersplitterung)	<ul style="list-style-type: none"> - Unterdrückung durch militärisches Vorgehen, verspätete und geringe Integrationsversuche - staatlich bzw. fremdstaatlich kontrollierte Presse - keine garantierten Bürger- und Grundrechte - spezielle Gerichtsbarkeit
Konvergenzen	<p>Ideologie als Gegenentwurf zu staatlichen Verhältnissen</p> <p>Radikalisierung der Ideologie und Mittel</p> <p>Anspruch auf Vertretung der Mehrheit der Bevölkerung</p>	<p>Institutionalisierte oder durch politische Ereignisse bedingte Mängel</p> <p>Scheitern der außerparlamentarischen Bewegung</p>	<p>Gewalttätiges Vorgehen in Konfrontation zwischen Staatsmacht und Widerstandsbewegung</p> <p>Radikalisierung der Widerstandsbewegung nach Streiks und Demonstrationen</p> <p>Universitäten als Zentrum des Widerstandes</p>

4.1 Ideologisch geprägte Perzeption des politischen Systems

Ein Vergleich der drei Fallbeispiele enthüllt neben einigen Divergenzen eine Reihe von Konvergenzen zwischen den unterschiedlichen Arten des Terrorismus in jeweils unterschiedlichen politischen Sys-

temen. Der sozialrevolutionäre Terrorismus der RAF in der bundesdeutschen Demokratie vollzog eine lineare Entwicklung. Teile der Gesellschaft waren bereits Träger der kommunistischen Vorstellungen und strebten nach der Realisierung ihrer Ziele, währenddessen eine langsame Radikalisierung einsetzte. Die Einflusslosigkeit der RAF wirkte als ein Motor der Radikalisierung.

Dem ethnisch-nationalistischen Terrorismus der ETA lag hingegen eine etwas anders gelagerte ideologische Entwicklung zu Grunde. Auch hier war der Nationalismus bereits von Anfang an in der ethnischen Gruppe verwurzelt. Das Radikalisierungsmoment war jedoch nicht durch deren Einflusslosigkeit bedingt, sondern durch die akute Bedrohung von ethnischen Rechten. Auf eine solche Bedrohung der nationalen Identität antwortete ein immer größerer Teil der Bevölkerung mit deren Verteidigung.

Die islamistische Ideologie al-Qaidas fußte ebenfalls auf dem Einfluss eines Bedrohungsszenarios. Auch hier war die Ideologie, der Fundamentalismus, ein bereits in Teilen der Gesellschaft verankertes Phänomen. Durch die säkularen Reformen der kommunistischen Regierung Afghanistans sah sich die Gesellschaft zur Verteidigung des Glaubens gezwungen. Die Antwort wurde in die radikale Sprache eines militanten Islams gekleidet.

Neben diesen Divergenzen weisen die beschreibenden Beispiele eine Reihe von Konvergenzen auf, bei denen es keinen Unterschied macht, ob es sich um einen sozialrevolutionären, einen ethnisch-nationalistischen oder einen religiösen Terrorismus handelt. Ebenso wenig spielt es eine Rolle, ob der Terrorismus in einer Demokratie, einer Diktatur oder in einem *Failed State* entstanden ist. So basierten alle terroristischen Organisationen auf einer Ideologie, die einen Gegenentwurf zur Staatsordnung oder deren Fehlen (in Afghanistan) darstellte. Die RAF im demokratischen System der Bundesrepublik Deutschland kämpfte für ein kommunistisches Regime, die ETA im diktatorischen, zentralistischen Spanien fordert einen autonomen demokratischen baskischen Staat, und das nach säkularen Prinzipien regierte Afghanistan zog den Zorn der nach muslimischen Prinzipien lebenden Bevölkerung auf sich. Zudem kam es bei allen Beispielen zu einer langsamen Radikalisierung der Forderungen, einhergehend mit einer Radikalisierung der einzusetzenden Mittel, um

die propagierten Ziele zu erreichen. Es vollzog sich ein allmählicher Übergang zum Einsatz von Gewalt, die als letztes Mittel angesehen wurde.

Alle drei Terrororganisationen erhoben für sich den Anspruch, im Sinne der Mehrheit der Bevölkerung zu handeln. Bei al-Qaida lag dieser Anspruch darin begründet, dass das Netzwerk eine Monopolisierung der Religionsauslegung betrieb. Auch bei den anderen Organisationen trat diese Maxime in Kombination mit der Selbstwahrnehmung auf, für die Ziele kämpfen zu müssen, die das Idealbild für die jeweilige Gesellschaft darstellten. Ausschließlich aus diesem Selbstverständnis leitete sich die Legitimation der jeweiligen Organisation ab.

4.2 Institutionalisierte Partizipationsformen

Die institutionalisierten Partizipationsformen gehen aus dem jeweiligen politischen System hervor, in dessen Umfeld sich eine terroristische Organisation gebildet hat. Bei der deutschen Demokratie lassen sich kaum institutionalisierte Mängel ausmachen. Die Entstehung einer Widerstandsbewegung, mündend in die RAF, wurde durch politische Entwicklungen innerhalb des demokratischen Systems, wie dem Wegfall der parlamentarischen Opposition 1966, begünstigt. Die Bildung der Außerparlamentarischen Opposition und ihre Auflösung nach dem Ende der Großen Koalition kamen in den Augen einiger Bevölkerungsgruppen ihrem Scheitern gleich und ebneten den Weg in den Terrorismus.

Im Fall der Diktatur Francos hingegen fehlten institutionalisierte Möglichkeiten der politischen Beteiligung. Wahlen wurden auf formelle Abstimmungen reduziert, Parteien waren nicht zugelassen und eine parlamentarische Opposition konnte so gar nicht erst entstehen. Systemkonträre Aktivitäten wurden im Exil durchgeführt. Dem Scheitern der Exilregierung folgten sich radikalisierende innenpolitische Aktivitäten, die Ende der 1960er Jahre zur Bildung der ETA führten.

Auch im Fall von al-Qaida in Afghanistan resultierte die durch ihre Zersplitterung hervorgerufene Handlungsunfähigkeit der Exilparteien in einer Zunahme des innerafghanischen Widerstandes. Im *Failed State* Afghanistan herrschte der Ausnahmezustand, der durch das

kommunistische Regime und die hinter diesem stehende UdSSR kontrolliert wurde. Politische Beteiligungsmöglichkeiten waren kaum vorhanden.

Alle Beispiele weisen einen Mangel an institutionalisierten Partizipationsmöglichkeiten auf, auch wenn dieser in der deutschen Demokratie lediglich durch singuläre politische Ereignisse und weniger durch systemimmanente Mängel begünstigt wurde. Zudem führte der Weg in den Terrorismus bei allen drei Fallbeispielen über ein Scheitern der außerparlamentarischen Opposition.

4.3 Staatliche Reaktion auf nicht institutionalisierte Partizipationsformen

Die Bindung zwischen den institutionalisierten Partizipationsformen und dem politischen System findet ihre Parallele zwischen der staatlichen Reaktion und dem politischen System. Die demokratische Bundesrepublik reagierte im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten auf die Protestbewegung. Hartes Vorgehen gegen die Widerständler wurde als Abwehrstrategie der APO entgegengesetzt. Der Staat schöpfte seinen Handlungsspielraum aus und setzte stärker auf konfrontative als auf integrative Strategien im Kampf gegen die Widerstandsbewegung. Abweichungen von den rechtlich gegebenen Möglichkeiten gab es jedoch nicht. Die Garantie der Bürger- und Grundrechte, die Freiheit der Berichterstattung sowie das Recht auf ein Gerichtsverfahren vor einem unabhängigen Gericht²³⁹ wurden gewahrt. Doch Kompetenzüberschreitungen und Fehleinschätzungen einzelner auf Seiten der staatlichen Ausführungsorgane wurden von der Widerstandsbewegung als ein allgemein repressives Vorgehen des Systems gedeutet. Dies stärkte schließlich den Widerstand gegen den Staat.

Im Fall der baskischen ETA waren die staatlichen Repressionen nicht nur eine Frage der Perzeption, sondern sie prägten nachweis-

²³⁹ Hier ist die Bestimmung des Strafmaßes für die Ohrfeigung von Bundeskanzler Kiesinger umstritten, obwohl für den Tatbestand einer Ohrfeige gegenüber Kanzler Gerhard Schröder 2004 auch ein Jahr als Strafmaß beantragt wurde.

lich das Handeln der Regierung gegenüber nationalen Minderheiten. Eine staatlich kontrollierte Presse, eingeschränkte Grundrechte und eine spezielle Militärgerichtsbarkeit waren Bestandteile staatlicher Druckerzeugung. Die Diktatur Francos war nicht an rechtliche Vorgaben gebunden. Vielmehr konnte der spanische Staat die Rechtsgrundlagen seines Handelns jederzeit relativ unproblematisch abändern. Versuche, Menschen baskischer Abstammung in das System zu integrieren, basierten auf der gewaltsamen Unterdrückung der baskischen Kultur.

Auch im *Failed State* Afghanistan fehlte die Bindung des staatlichen Handelns an rechtliche Normen. Die Presse unterlag einer staatlichen beziehungsweise einer sowjetischen Zensur. Der Schutz von Grundrechten war *de facto* nicht gewährleistet. Vielmehr entschied eine spezielle, kommunistischen Maximen unterworfenen Gerichtsbarkeit über Recht und Unrecht. Im Unterschied zu der Diktatur Francos beruhte Afghanistans politisches System auf dem Anspruch, im Namen des Volkes zu regieren. Demokratische Partizipationsformen wurden permanent in Aussicht gestellt, mit einem Verweis auf den kriegesischen beziehungsweise revolutionären Ausnahmezustand jedoch nicht gewährt. Die Widerstandsbewegung wurde mit militärischen Mitteln unterdrückt. Konsolidierungs- beziehungsweise Befriedungsversuche erfolgten zu spät und wurden als halbherzige Bemühungen der Regierung von den Mujaheddin nicht akzeptiert.

Die Terrorismusorganisationen RAF und ETA greifen beide auf einen Gründungsmythos zurück. Der Tod von Benno Ohnesorg sowie die Erschießung von Txbi Etxebarrieta waren entscheidende Radikalisierungsmomente, welche die Bewegung weiter in den Einsatz terroristischer Gewalt trieben. In allen Fallbeispielen bildeten die Universitäten ein Zentrum des intellektuellen Widerstandes.

5. Fazit, Präventionsmöglichkeiten und Ausblick

5.1 Fazit: Konvergente Entwicklungslinien in divergenten politischen Systemen

Indikatoren wie die ideologiebedingte Perzeption einer gesellschaftlichen Gruppe, institutionalisierte Partizipationsformen und die staatliche Reaktion haben sich als geeignetes Instrument zur Kennzeichnung von in Terrorismus mündenden Radikalisierungen erwiesen. Die Analyse der Fallbeispiele hat bestätigt, dass der Entstehung terroristischer Organisationen jeweils konvergente Prozesse zu Grunde liegen. Die Hypothese, welche die Entstehung von Terrorismus an die Bedingung knüpfte, dass eine Protestbewegung mit ideologischen Grundsätzen auf einen Mangel an institutionalisierten Partizipationsformen und eine stärker konfrontativ als integrativ ausgerichtete Reaktionsstrategie des Staates trafe, konnte anhand der drei Fallbeispiele verifiziert werden.

Die eingangs allgemein als „Gewaltspirale“ beschriebenen Abläufe verliefen in allen drei Fallbeispielen konvergent: Institutionalisierte Partizipationsformen waren defizitär. Integrationsbemühungen konnten nicht Fuß fassen oder wurden von staatlicher Seite nicht zugestanden. Als Reaktion auf die gescheiterten Integrationsbemühungen folgte eine Radikalisierung der Protestbewegung, die zunächst mit Demonstrationen und Streiks danach strebte, Einfluss auf die politischen Entscheidungen zu nehmen. Die Radikalisierung mündete jeweils für Teile der Bevölkerung im Einsatz terroristischer Strategien.

Hierbei ist es unerheblich, ob die Radikalität auf sozialrevolutionären, ethnisch-nationalistischen oder religiösen Motiven basiert. Der Ausgangspunkt von Terrorismus liegt vielmehr im Bereich einer sich fortlaufend radikalisierenden Ideologie gepaart mit unzureichend institutionell verankerten Partizipationsmöglichkeiten. Bildet sich allmählich eine Widerstandsbewegung, so treibt ein hartes, bei Diktaturen bis zur Repression reichendes Vorgehen des Staates die Radikalisierung weiter voran. Dies kann – muss aber nicht zwingend - in die Entstehung einer terroristischen Organisation münden.

Die Unabhängigkeit des Terrorismus, die sich in der nahezu beliebigen Auswahl von Zeitpunkt und Zielort eines terroristischen Anschla-

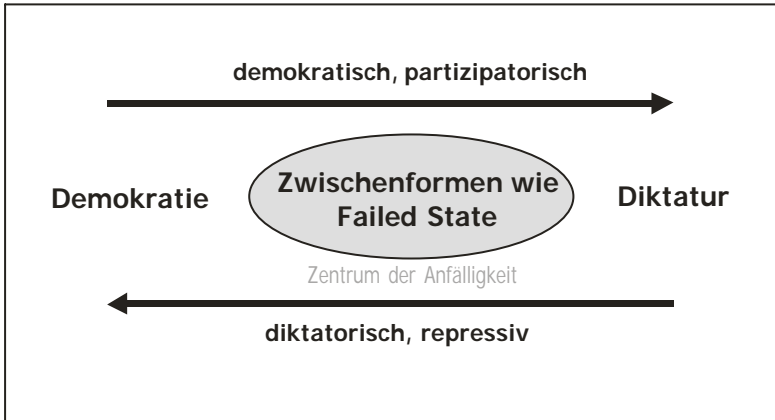
ges zeigt, gilt als wichtiges Element terroristischer Strategien. Die daraus resultierende Unberechenbarkeit erschwert fundierte Prognosen. Aus der Analyse der Fallbeispiele geht jedoch hervor, dass bestimmte politische Strukturen und Entscheidungen, die als politischer Systemmangel verstanden werden, die Entstehung einer terroristischen Organisation begünstigen können.

Die zwei sich gegenüberstehenden Modelle staatlicher Ordnung, einerseits die Demokratie mit institutionalisierten politischen Partizipationsformen und andererseits die Diktatur, die eine repressive Politik gegenüber oppositionellen Meinungen verfolgt, bilden Einflussfaktoren auf die Entstehung von Terrorismus. Je demokratischer ein politisches System organisiert ist, desto geringer ist die Notwendigkeit einer gesellschaftlichen Bewegung, auf gewaltsame Mittel zurückzugreifen, um die eigene Meinung zu äußern und in den politischen Prozess einfließen zu lassen. Während auf der einen Seite partizipatorische Strukturen zur Terrorismusvermeidung beitragen, wird in Diktaturen dem Terrorismus durch Repression entgegengewirkt: Mit einer rigorosen Unterdrückungspolitik wird die Bildung einer terroristischen Organisation im eigenen Land erschwert.

Führt man diese beiden Faktoren zusammen, so bieten politische Systeme, die als Zwischenform von Demokratie und Diktatur einzustufen sind, einen günstigen Nährboden für Terrorismus.²⁴⁰ In semidemokratischen und semi-repressiven Staaten können die Bürger nicht ausreichend institutionell an der Politik partizipieren und greifen auf andere Beteiligungsmöglichkeiten zurück. Reagiert der Staat auf diese Protestbewegung weder mit totaler Unterdrückungspolitik noch mit großer Integrationsbereitschaft, wird genügend Raum gelassen, in dem sich eine terroristische Organisation bilden kann (Abb. 6).

Abb. 5: Staatsformen und Reaktionsstrategien

²⁴⁰ Walter Laqueur behauptet, dass Terrorismus nur in Systemen mit zumindest teilweise demokratischem Charakter oder aber in völlig ineffektiven Diktaturen entstehen kann. Vgl. Laqueur: *Krieg dem Westen*. S. 21.



QUELLE: EIGENE DARSTELLUNG

Die Fallstudie der RAF hat bewiesen, dass Terrorismus auch unter demokratischen Strukturbedingungen entstehen kann. Anhand der Indikatoren politischer Systemmängel lässt sich aber nachweisen, dass Grund zur Annahme besteht, dass Terrorismus seltener in Demokratien entsteht. Aktuelle Trends belegen diese These. Trotzdem bleibt festzuhalten, dass Terrorismus jederzeit an jedem Ort entstehen kann, vor allem weil seine Entstehung ein Ergebnis unterschiedlicher Faktoren ist. Staaten müssen durch eine Öffnung des demokratischen Partizipationsprozesses und eine Integration in die Gewaltspirale eingreifen, um die zunehmende Radikalisierung zu stoppen.

Die von US-amerikanischen Präsidenten Georg W. Bush zum Leitbild erhobene Korrelation zwischen demokratischer Staatsform und Vermeidung von Terrorismus lässt sich nach den aus den Fallstudien gewonnen Ergebnissen weder eindeutig bestätigen noch verwerfen: Ein demokratisches System bietet zwar keine Garantie für einen terrorismusfreien Raum, senkt aber dennoch die Wahrscheinlichkeit, dass Terrorismus entsteht.

Terrorismus muss schließlich als eine Erscheinung gelten, die nicht auszumerzen ist. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass nur

absolut totalitäre Regime in der Lage sind, Terrorismus zu unterdrücken.²⁴¹ Trotz dieser negativen Prognose sollte die Eindämmung und die Verhinderung von Terrorismus ein wichtiges Ziel darstellen. Die Strategie des Counterterrorismus bietet zwei Ansätze: Ersterer geht auf die Bekämpfung terroristischer Organisationen ein, wohingegen der zweite mit dem Mittel der Prävention arbeitet und deutlicher auf Mängel politischer System Bezug nimmt.²⁴² Beide Ansätze greifen an vielen Punkten ineinander.

Die Bekämpfung terroristischer Organisationen erweist sich als ein Kampf gegen Windmühlen, da der Staat mit seinen Gegenreaktionen die Herausforderung der Terroristen annimmt und sich somit entsprechend dem terroristischen Kalkül verhält.²⁴³ Außerdem entwickeln terroristische Organisationen nach ihrer Gründung eine Eigen-dynamik: Nach ersten Anschlägen und dem Abtauchen in den Untergrund scheiden sie als Verhandlungspartner von Staaten aus und führen ihre Aktivitäten fort.²⁴⁴

Aus den Problemen der Bekämpfung terroristischer Organisationen resultiert die Notwendigkeit, dem Terrorismus präventiv zu begegnen. Denn die effektivste Vorgehensweise gegen Terrorismus liegt in der Verhinderung seiner Entstehung. Daher ist der Aspekt der Prävention terroristischer Strategien durch das politische System von fundamentalem Wert.

²⁴¹ Vgl. Waldmann: Terrorismus. Provokation der Macht. S. 183.

²⁴² Es schließt sich die Debatte an, ob Terrorismus eine Form des Krieges und damit mit militärischen Mitteln zu bekämpfen ist, oder eine Form der Kriminalität, die sich durch polizeiliche Maßnahmen eindämmen lässt. Vgl. Carr: Terrorismus – Die sinnlose Gewalt. S. 203.

²⁴³ Vgl. Waldmann: Terrorismus als Provokation der Macht. S. 29.

²⁴⁴ Das Beispiel des Top-Terroristen Carlos, „der Schakal“, belegt, dass die terroristische Tat zum Selbstzweck werden kann. Vgl. Schröm, Oliver: Im Schatten des Schakals. Carlos und die Wegbereiter des internationalen Terrorismus. Berlin 2002. S. 169.

5.2 Präventionsansätze aus den Fallstudien

Aufgrund des dargestellten Zusammenhangs zwischen politischen Systemmängeln und der Entstehung von Terrorismus können Ansätze zur Prävention aus den Ergebnissen dieser Arbeit abgeleitet werden. Die drei Fallstudien bestätigen die These, dass unter bestimmten politischen Strukturbedingungen – einer radikalen Ideologie, mangelhaften institutionalisierten Partizipationsformen sowie einer konfrontativen staatlichen Reaktion – Bedingungsfaktoren für die Bildung einer terroristischen Organisation gegeben sind. Präventive Maßnahmen müssen daher in die herausgestellte Gewaltspirale eingreifen und den Prozess der zunehmenden Radikalisierung unterbrechen (Abb. 5).

ABB. 6: PRÄVENTIONSANSÄTZE NACH INDIKATOREN POLITISCHER SYSTEMMÄNGEL

INDIKATOR	ÜBERGEORDNETES ZIEL	TEILGEBIETE	MITTEL
IDEOLOGIE	VERHINDERUNG EINER RADIKALISIERUNG DER IDEOLOGIEN	AUFKLÄRUNG UND PRÄVENTION DURCH	EXTREMISMUSBEOBACHTUNG UND INFORMATIONSGEWINNUNG DURCH SICHERHEITS- UND NACHRICHTENDIENSTE
INSTITUTIONALISIERTE PARTIZIPATION	INTEGRATION DURCH INSTITUTIONALISIERTE PARTIZIPATIONSFORMEN, MITBESTIMMUNG IN DEMOKRATISCHEN STRUKTUREN	<u>FÖRDERUNG VON:</u> - WAHLEN - PARTEIEN - OPPOSITION - MINDERHEITEN - INTERNATIONALER DEMOKRATISIERUNG	✍ DIREKTE DEMOKRATIE ✍ FREIE PARTEIENBILDUNG ✍ STARKE STELLUNG ✍ MINDERHEITENSCHUTZ ✍ GOOD GOVERNANCE DURCH ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT, EINSATZ VON SANKTIONEN
STAATLICHE REAKTION	INTEGRATION VON WIDERSTANDSGRUPPEN IN EIN DEMOKRATISCHES SPEKTRUM DURCH ANGEMESSENES VERHALTEN	<u>BEACHTUNG DER:</u> - PRESSE - BÜRGER- UND GRUNDRECHTE - JUSTIZ	✍ SELBSTBESCHRÄNKUNG DER MEDIEN ✍ GARANTIERTE UND GESCHÜTZT ✍ UNABHÄNGIGE, FAIRE RICHTSVERFAHREN

QUELLE: EIGENE DARSTELLUNG

5.2.1 Ideologisch geprägte Perzeption: Koordination der Aufklärung

Auf der Ebene der Ideologien, unabhängig von ihrer Ausgestaltung, lässt sich nur bedingt in den Ablauf zunehmender Gewalt eingreifen. Jede Gesellschaft besteht aus einer Vielzahl ideologischer Vorstellungen. Die Existenz systemablehnender Elemente innerhalb der eigenen Bevölkerung gilt als eine Herausforderung, der sich das politische System stellen muss. Zur Aufgabe der Politik zählt es, einer im Einsatz von terroristischer Gewalt endenden Radikalisierung steuernd entgegenzuwirken. Oppositionelle ideologische Strömungen müssen vor ihrer potenziellen Radikalisierung erkannt und entschärft werden. Beobachtungen im Vorfeld können den Schritt extremistischer Gruppen zu terroristischer Gewalt verhindern.²⁴⁵ Aufklärungskampagnen haben sich in Demokratien als vorbeugendes Instrument gegen die Ausweitung extremistischer Gruppen bewährt.

Die Aufgaben der Informationsgewinnung, Auswertung und Aufklärung sind in der Bundesrepublik Deutschland auf verschiedene Stellen verteilt. Der Bundesnachrichtendienst, der Verfassungsschutz und das Bundeskriminalamt nehmen diese Funktionen wahr. Trotz Zusammenarbeit kommt es zu Effizienzverlusten. Der Austausch von Informationen sowie die abgrenzende Kompetenzregelung der Organisationen untereinander sollten daher – soweit rechtlich möglich – verbessert werden.

Defizite der Informationsgewinnung zeigen sich jedoch nicht nur auf nationaler Ebene. Der grenzüberschreitende Charakter des Terrorismus, besonders repräsentiert durch den islamistischen Terrorismus, erfordert grenzüberschreitende kooperative Maßnahmen. Die Arbeit der Sicherheits- und Nachrichtendienste muss international organisiert werden. Neben der innerstaatlichen Kooperation ist demnach eine transnationale Zusammenarbeit unerlässlich.²⁴⁶

²⁴⁵ Vgl. Hirschmann, Kai: Terrorismus in neuen Dimensionen. Hintergründe und Schlussfolgerungen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B51 (2001). Heft 51. S. 7-15. Hier S. 15.

²⁴⁶ Vgl. Hirschmann: Terrorismus. S. 80.

Nicht nur für die präventive Beobachtung extremistischer Gruppierungen und Netzwerke sind die Sicherheits- und Nachrichtendienste von Bedeutung. Insbesondere bei international agierenden Gruppen wie al-Qaida sind nur durch die Zusammenführung unterschiedlicher Beobachtungsergebnisse verlässliche Informationen für die Terrorbekämpfung zu gewinnen. Auf diesem Gebiet besteht nach wie vor großer Handlungsbedarf. Die Anschuldigung, der Anschlag vom 11. September 2001 in den USA hätte verhindert werden können, wären alle verfügbaren Informationen an einer Stelle zusammengeführt worden, steht weiterhin im Raum.

5.2.2 Institutionalisierte Partizipationsformen: Demokratisierung

Die Beobachtung extremistischer Gruppierungen und das Sammeln von relevanten Informationen kennzeichnen den ersten Schritt zur Prävention des Terrorismus. Der zweite besteht in der Herausforderung, einer weiteren Radikalisierung extremistischer Strömungen, die im Terrorismus enden kann, entgegenzuwirken. Konzepte zur Integration und Demokratisierung nehmen daher eine Schlüsselfunktion ein.

Als Grundvoraussetzung gilt die Institutionalisierung von Partizipationsformen. Die Existenz demokratischer Strukturen ist eine notwendige, wenn auch keine hinreichende Bedingung. Die institutionalisierten Partizipationsformen können auf der Ebene der Wahlen durch die Einführung von Elementen direkter Demokratie verstärkt werden. Darüber hinaus fördert eine freie Parteienbildung die politischen Beteiligungsmöglichkeiten, insbesondere von Randgruppen. Die starke Stellung der Opposition im politischen System verbreitert ebenso die politische Basis, indem sie einem möglichst großen Personenkreis Einflussmöglichkeiten auf die Politik offeriert. Durch institutionalisierte Optionen zur Artikulation von Meinungen und deren Integration in den politischen Prozess sollte einem gesellschaftlichen Rückgriff auf außerparlamentarische und später gewaltsame Beteiligungsformen vorgebeugt werden.

Auf internationaler Ebene zielt das Konzept „Good Governance“ auf den Bereich der Demokratieförderung in Verbindung mit Rechtsstaatlichkeit und garantierten Grundrechten. Wünschenswert ist es, in

möglichst vielen Ländern demokratische Strukturen zu schaffen, um dadurch die Entstehung von Terrorismus zu verhindern. Über die Einflussnahme westlicher Staaten soll dies erreicht werden. Die Entwicklungszusammenarbeit stellt ein geeignetes Instrument dar, mit dessen Hilfe demokratische Strukturen in „unterentwickelten“ Ländern gefördert werden können. Darüber hinaus kann auch mit wirtschaftlichen Sanktionen Druck auf undemokratische Länder ausgeübt werden.²⁴⁷

Eine wesentliche Funktion sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene übernimmt der Schutz von Minderheiten. Häufig setzen Minoritäten, seien sie sozialrevolutionärer, ethnisch-nationalistischer oder religiöser Prägung, terroristische Strategien ein, um ihre tatsächlichen oder wahrgenommenen fehlenden politischen Partizipationsmöglichkeiten zu kompensieren. Die Asymmetrie des Terrorismus spiegelt sich in einer Strategie der Schwachen (Minderheiten) gegenüber den Starken (Staat) wider. Terrorismus als Ersatzkommunikation ist nicht selten darauf zurückzuführen, dass Oppositionellen, etwa den Vertretern einer diskriminierten Minderheit, die Möglichkeit verwehrt bleibt, für ihr Anliegen mit den üblichen Mitteln der Politik in der Öffentlichkeit Gehör zu finden.²⁴⁸ Mit einer gezielten Ansprache, die auf die Integration minoritärer Bevölkerungsgruppen ausgerichtet ist, muss versucht werden, ein Abdriften in den Terrorismus zu verhindern.

“An efficient democratic government will attempt to remain sensitive to the needs of all sectors of society and take effective action to remedy widely perceived injustices before they decenter into full-blown rebellion. (...) Social scientific research suggests that perceived deprivation of civil and political rights, such as down-

²⁴⁷ Vgl. Schweitzer, Yoram: Hot Blood and Cold Rationality. 2001. S. 3. Abrufbar unter: www.ict.org.il/articles/articleDet.cfm?articleid=389. Abgerufen am 15.04.2004.

²⁴⁸ Vgl. Waldmann, Peter: Terrorismus und Bürgerkrieg. Der Staat in Bedrängnis. München 2003. S. 200. Künftig zitiert als: Waldmann: Terrorismus und Bürgerkrieg.

*grading the status of a language, is far more of a danger to stability than purely material deprivation.*²⁴⁹

Die unterschiedlichen Ausprägungen von Terrorismus implizieren jeweils bestimmte Lösungsansätze. Der Radikalisierung ethnisch-nationalistischer Ideologien kann durch die Gewährung von Autonomierechten entgegengewirkt werden. Auch beim religiösen Terrorismus fördert die Garantie einer umfassenden Religionsfreiheit²⁵⁰ und die Integration religiöser Minderheiten in das politische System ein friedliches Nebeneinander. Beim sozialrevolutionären Terrorismus steht die Notwendigkeit zur politischen Integration unterschiedlicher Ideologien im Vordergrund. Aufklärung über Partizipationsmöglichkeiten und Strukturen einer liberalen Demokratie muss als Ansatzpunkt gelten.

5.2.3 Staatliche Reaktion: Integration auf Basis demokratischer Rechtsbindung

Neben der Notwendigkeit zur Integration der Bevölkerungsgruppen in die Institutionen des politischen Systems sollte auch die staatliche Reaktion gegenüber einer Widerstandsbewegung auf integrativen Ansätzen basieren. Hat sich bereits eine Protestbewegung gebildet, so muss der Staat sein Handeln darauf ausrichten, durch ein Auffangen der Bewegung einer weiteren Zunahme von Gewalt entgegenzuwirken. Treten Konflikte auf, sollte diesen Gruppen mehr Spielraum zur Mitwirkung gegeben werden, dessen Grenzen allerdings durch die demokratische Ordnung vorgegeben sind.²⁵¹

²⁴⁹ Wilkinson, Paul: The Strategic Implications of Terrorism. Abrufbar unter www.st-and-ac.uk/academic/intrel/research/cstp/v-publications1d.htm. Abgerufen am 26.03.2004. Künftig zitiert als: Wilkinson: The Strategic Implications of Terrorism.

²⁵⁰ Auch die Religionsfreiheit impliziert die Gefahr der Ausnutzung. Vgl. Herzinger, Richard: Heimlicher Hass. Islamische Netzwerke in Deutschland agieren unter dem Schutz der Religionsfreiheit. In: Die Zeit vom 27.11.2003.

²⁵¹ Vgl. Wilkinson, Paul: The strategic implications of Terrorism.

Konfrontationen zwischen dem Staat und der Widerstandsbewegung im Rahmen von Demonstrationen und Streiks können die Radikalisierung anfeuern. In Diktaturen finden sich zudem die Protestler bei Demonstrationen und Streiks bereits im Bereich der Illegalität wieder, so dass ihr Weg in den Untergrund vorgezeichnet ist.

Die Garantie der Bürger- und Grundrechte gilt als ein wichtiger Bestandteil der Prävention von Terrorismus. Das Recht auf freie Meinung und das Recht auf Versammlungsfreiheit schaffen eine legale Grundlage für die Artikulation der politischen Meinung. Dies verhindert ein Abrutschen von Oppositionellen in die Illegalität. In Kombination mit der Sicherung dieser Rechte gesteht die Gewährleistung auf ein faires Gerichtsverfahren vor einem unabhängigen Gericht allen Bürgern ein gewisses Maß an Schutz zu und ist daher ein wesentlicher Bestandteil der Terrorismusprävention.²⁵² Aber da vor allem Demokratien politische Protestbewegungen zulassen und die entsprechenden Grundrechte schützen, können sie nicht verhindern, dass kleinere Gruppen diese Bedingungen für kriminelle Zwecke missbrauchen.²⁵³

Die Funktion der Presse als Transportmittel immer neuer Terrornachrichten führt dazu, dass die Medien selbst zum Mittel der terroristischen Strategie geworden sind.²⁵⁴ Fehlt hingegen eine entsprechende Mediendichte oder unterliegt die Berichterstattung einer staatlichen Zensur, haben Terroristen nur wenige Erfolgssaussichten.²⁵⁵

²⁵² Das Thema Menschenrechte prägt die Debatten um den Kampf gegen den Terrorismus. Immer wieder geraten counterterroristische Maßnahmen in Verdacht, die Grundrechte einzuschränken. Vgl. Luyken, Reiner: Großbritannien. Für terrorverdächtige Ausländer gelten Englands stolze Grundrechte nicht mehr. In: Die Zeit vom 13.05.2004.

²⁵³ Vgl. Waldmann: Terrorismus. Provokation der Macht. S. 183.

²⁵⁴ Vgl. Jansen, Frank: „Ein Video wie ein Anschlag“. Geheimdienst-Koordinator: Al Qaida kämpft mit Hilfe der Medien – und verbindet den 11. September mit Nahost. In: Der Tagesspiegel vom 12.11.2003.

²⁵⁵ Vgl. Münkler: Die neuen Kriege. S.189.

Um diesem Dilemma zu entkommen, dass eine freie Berichterstattung Grundlage einer funktionierenden Demokratie ist, aber zugleich als Teil einer terroristischen Strategie missbraucht wird, muss eine verantwortungsbewusste freiwillige Selbstbeschränkung der Medien gefördert werden. Terroristen sollten nicht unmittelbar nach ihrer Schreckenstat zu Wort kommen, sondern allenfalls abgekoppelt von konkreten Anschlägen in Phasen relativer Ruhe.²⁵⁶ Ob sich eine freiwillige Selbstbeschränkung im Zeitalter des globalen Medienwettbewerbes realisieren lässt, muss jedoch durchaus bezweifelt werden.

Letztendlich muss die staatliche Reaktion auf einem ausgewogenen Verhältnis von Integration und Repression basieren. Eine allzu starke Druckausübung kann in einer negativen Wahrnehmung des Polizeistaats enden und die Widerstandsbewegung in ihrem antistaatlichen Vorgehen weiter bestärken. Aber auch vor diesem Hintergrund muss das im politischen System verankerte Gewaltmonopol des Staates bewahrt werden. Der Staat muss seiner Aufgabe als Ordnungsmacht gerecht werden und für Stabilität sorgen. So können insbesondere in liberalen Demokratien zwei Fehlentwicklungen im Moment der Entstehung von Terrorismus beobachtet werden: Entweder kommt es zu einer Überreaktion und Eskalation, oder der Staat verpasst es, eindämmende Schritte zu unternehmen.²⁵⁷

Die Reaktion des Staates auf eine Widerstandsbewegung sollte daher abgestimmten Strategien folgen. Alle Maßnahmen müssen konsistent, klar, glaubhaft und, wenn möglich, von einem breiten Konsens getragen, organisiert werden.²⁵⁸ Sie sollten durch die demokratische Schaffung von Rechtsgrundlagen abgesichert werden, die wiederum einer Überprüfung durch unabhängige Gerichte zugänglich sind. So kann dem Eindruck staatlicher Willkür entgegengetreten werden. Auf internationaler sowie supranationaler Ebene muss die Anpassung und Vereinheitlichung der Rechtsgrundlagen vorangetrie-

²⁵⁶ Vgl. Waldmann: Terrorismus und Bürgerkrieg. S. 201.

²⁵⁷ Vgl. Chalk. Peter: The Liberal Democratic Response to Terrorism. In: Terrorism and Political Violence 7 (1995). Heft 4. S. 10-44. Hier S. 19.

²⁵⁸ Vgl. Waldmann: Terrorismus. Provokation der Macht. S. 187.

ben werden, auf deren Grundlage der Entstehung von terroristischen Organisationen vorgebeugt werden kann.²⁵⁹ Mit diesen Maßnahmen ist die Forderung nach einer Ausdehnung demokratischer Strukturen verbindlich verknüpft.

5.3 Ausblick

Die beschriebenen Präventionsmöglichkeiten eignen sich nicht als Universalrezept gegen die Entstehung von Terrorismus. Jedes politische System und jede Gruppierung erfordert eine individuelle Vorgehensweise zur Prävention von Terrorismus. Die Heterogenität politischer Systeme, in deren Umfeld Terrorismus entsteht, schließt, ebenso wie die Heterogenität der terroristischen Bewegungen, eine einheitliche Strategie aus.

Insbesondere für ein internationales Vorgehen gegen Terrorismus ist es zunächst von großer Bedeutung, zu einer einheitlichen Definition von Terrorismus zu finden. So kennzeichnet der Slogan „No Prohibition Without Definition“²⁶⁰ die Kernproblematik einer internationalen Konfliktbewältigung. Damit ließe sich einer Instrumentalisierung des Terrorismusbegriffs vorbeugen, die zur Folge haben kann, dass politische Gegner als Terroristen bezeichnet und mit einem daraus abgeleiteten Legitimitätsanspruch bekämpft werden.²⁶¹

Im Zeitalter der Globalisierung stellt vor allem der internationale, grenzenüberschreitende Terrorismus islamistischer Prägung eine zunehmend größere Bedrohung dar, da ein großer Bereich des religiösen Terrorismus dem islamistischen Terrorismus internationaler

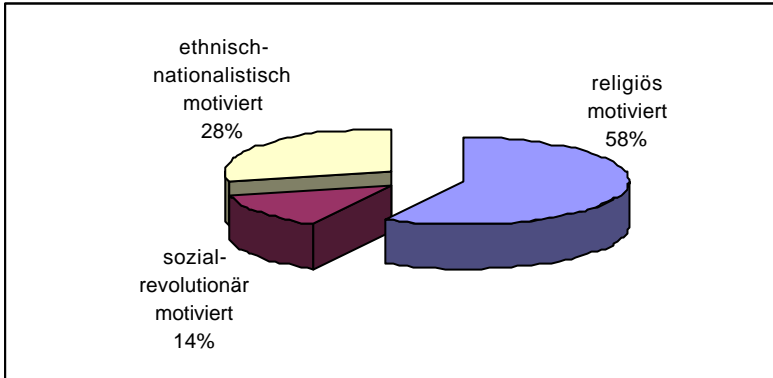
²⁵⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (Hrsg.): Terrorismusbekämpfung und innere Sicherheit in Europa nach dem 11. September. Berlin 2001. S. 48f.

²⁶⁰ Ganor, Boaz: Terrorism: No Prohibition Without Definition. 2001. Abzurufen unter: www.ict.org.il/articles/articleDet.cfm?articleid=393. Abgerufen am 15.04.2004.

²⁶¹ Vgl. Münkler: Die neuen Kriege. S. 175.

Spielart zufällt.²⁶² Zu beachten ist jedoch, dass die Religion oftmals nur als Transportmittel für andere Ziele, zum Beispiel ethnisch-nationalistische, instrumentalisiert wird (Abb. 7).²⁶³

Abb. 7: Zielrichtungen von Terrorismus weltweit im Jahr 2003



Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus Office of the Coordinator for Counterterrorism (Hrsg.): Patterns of global Terrorism. 2004. Appendix A – Chronology of Significant Terrorist Incidents, 2003. Abrufbar unter: www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2003/31685.htm. Abgerufen am 25.05.2004.

Der international agierende islamistische Terrorismus wurde bei der Analyse der politischen Entstehungsbedingungen anhand der drei Fallbeispiele nur marginal behandelt, da sich der Untersuchungsgegenstand der Arbeit bewusst auf die politischen Strukturmerkmale

²⁶² Als Region für terroristische Anschläge ist das Kaschmir nicht zu vernachlässigen, fast ein Drittel aller Anschläge wurden dort verübt.

²⁶³ Bei Erstellung der Graphik sind solche Fälle in mehrere Kategorien gleichzeitig eingeteilt worden.

verschiedener Staaten bezog. Der Blick auf das politische Entstehungsumfeld des islamischen Terrorismus zeigt in der innenpolitischen Struktur der sogenannten „Exportländer des Terrorismus“ ebenfalls einen Mangel an politischen Partizipationsmöglichkeiten. Die Wurzel des Fundamentalismus

„(...) liegt in der autoritären und totalitären Struktur der meisten Regime in der muslimischen Welt. Für Menschen, die politische Mobilisierung durchlaufen haben, bestehen keine reale Chancen der politischen Partizipation, wenn sie sich nicht in das herrschende System einordnen. Oppositionelle, Kritiker, Abweichler werden in den Untergrund gedrängt, aus dem heraus politisches Gewalthandeln stets nahe liegt.“²⁶⁴

Die mangelhaften politischen Partizipationsmöglichkeiten erstrecken sich jedoch nicht nur auf die Situation innerhalb dieser Länder. Auch auf der Ebene des internationalen Systems offenbaren sich ungleiche Beteiligungsmöglichkeiten als eine Quelle für Terrorismus.

Die Dominanz der „westlichen Welt“, allen voran der Vereinigten Staaten von Amerika,²⁶⁵ auf der Bühne der internationalen Politik, lässt Teile der Bevölkerung muslimischer Länder, aber auch ganze Staaten auf terroristische Strategien zurückgreifen, um sich politisches Gehör zu verschaffen (sogenannter Staatsterrorismus). Im Zeitalter der Globalisierung hat sich der Graben zwischen der westlichen und der muslimischen Welt vertieft. Die Ungleichverteilung der Früchte der Globalisierung verstärkt das Gefühl der Einflusslosigkeit auf politische Entscheidungen, die zunehmend international getroffen werden, aber vor allem die Innenpolitik vieler Staaten prägen. Diese Problematik politischer Systemmängel auf internationaler Ebene stellt den Kern der sicherheitspolitischen Bedrohungen im 21. Jahrhundert dar.

²⁶⁴ Müller, Harald: Supermacht in der Sackgasse? Die Weltordnung nach dem 11. September. Bonn 2003. S. 73.

²⁶⁵ Sechzig Prozent der Machteliten hatten das Attentat vom 11. September als eine Reaktion auf die amerikanische Weltpolitik interpretiert. Vgl. Czempel: Weltpolitik im Umbruch. S. 73.

6. Literaturverzeichnis

6.1 MONOGRAPHIEN

ADAMAC, Ludwig W.: Historical Dictionary of Afghanistan. Oxford
2003.

ALEXANDER, Yonah und Michael SWETNAM: Usama bin Laden's al-
Qaida: Profile of a Terrorist Network. New York 42002.

ANONYMUS: Through our enemies eyes. Osama bin Laden, radical
Islam and the future of America. Washington D.C. 2002.

AUST, Stefan: Der Baader Meinhof Komplex. München 1998.

BACKES, Uwe und Eckhard JESSE: Totalitarismus, Extremismus, Ter-
rorismus. Ein Literaturführer und Wegweiser im Lichte deutscher
Erfahrungen. Opladen 21985.

BACKES, Uwe und Eckhard JESSE: Politischer Extremismus in der
Bundesrepublik Deutschland. Bonn 41996.

BARTL, Jürgen: Die humanitäre Intervention durch den Sicherheitsrat
der Vereinten Nationen im „Failed State“. Das Beispiel Somalia.
Frankfurt a.M. u.a. 1999.

BERGEN, Peter L.: Heiliger Krieg Inc. Osama bin Ladens Terrornetz-
werk. Berlin 2003.

BERNECKER, Walter: Spanische Geschichte. Von der Reconquista bis
heute. Darmstadt 2002.

BIERBAUER, Günter: Einige Anmerkungen zu den Ursachen des Inter-
nationalen Islamischen Terrorismus. Osnabrück 2002.

BINDER, Sepp: Terrorismus. Herausforderungen und Antworten. Bonn
1978.

BOUDON, Raymond: Ideologie. Geschichte und Kritik eines Begriffs.
Reinbeck bei Hamburg 1988.

BOSSERT, Oliver und Guido KORTE: Organisierte Kriminalität und Ausländerextremismus/Terrorismus. Brühl 2004.

BRADSHER, Henry S.: Afghanistan and the Soviet Union. Durham 1985.

BRAUN, Dieter und Karlernst ZIEM: Afghanistan: Sowjetische Machtpolitik – islamische Selbstbestimmung. Innerafghanische Prozesse, regionale Konfliktfolgen, internationale Verflechtungen. Baden-Baden 1988.

BUSH, George W.: Ansprache an die Nation vom 7. September 2003. Abrufbar unter: www.whitehouse.gov/news/releases/2003/09/20030907-1.html. Abgerufen am 07.06.2004.

CARR, Caleb: Terrorismus - Die sinnlose Gewalt. Historische Wurzeln und Möglichkeiten der Bekämpfung. München 2002.

CARR, Raymond: Spain: 1808-1975. Oxford ²1982.

CLARK, Robert P.: The Basques Insurgents. ETA, 1952-1980. Madison 1984.

CONVERSI, Daniele: The Basques, the Catalans and Spain. Alternative Routes to Nationalist Mobilisation. London 1997.

COOLEY, John K.: Unholy wars. Afghanistan, America and international terrorism. London ²2000.

CUSNICK, Uwe: Übergangsprobleme von autoritären Regimen zu demokratischen Systemen am Beispiel Spaniens. Frankfurt a.M. u.a. 1997.

CZEMPIEL, Ernst-Otto: Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen. Bonn 2002.

DEUTSCHER BUNDESTAG, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (Hrsg.): Terrorismusbekämpfung und innere Sicherheit in Europa nach dem 11. September. Berlin 2001.

DUPREE, Louis: Afghanistan. Princeton 1973.

- EDWARDS, David B.: Before Tabilban. Genealogies of the Afghan jihad. Berkley 2002.
- EPOSITO, John: Unholy War. Terror in the name of Islam. Oxford 2002.
- EWANS, Martin: Afghanistan. A new history. Richmond 2001.
- FELS, Gerhard: Der Aufruhr der 68er. Zu den geistigen Grundlagen der Studentenbewegung und der RAF. Bonn 1998.
- FETCHER, Irving und Günter ROHRMOSER: Analysen zum Terrorismus Bd. 1: Ideologien und Strategien. Opladen 1981.
- GALLOP, Rodney: A book of the Basques. Nevada 1998.
- GARCIA, Miguel: Spanien-Kampf und Gefangenschaft 1939-1969. Berlin 1975.
- GIUSTOZZI, Antonio: War, Politics and Society in Afghanistan: 1978-1992. Washington D.C. 2000.
- GREVEMEYER, Jan-Heeren: Afghanistan. Sozialer Wandel und Staat im 20. Jahrhundert. Berlin 1987.
- GREVEMEYER, Jan-Heeren und Thahera MAIWAND-GREVEMEYER: Afghanistan. Presse und Widerstand. Berlin 1988.
- GUARANTANA, Rohan: Inside Al Qaeda. Global Network of Terror. London 2002.
- HARTMANN, Jürgen: Vergleichende Politikwissenschaft. Ein Lehrbuch. Frankfurt a.M./New York 1995.
- HELMS, Ludger: Politische Opposition. Opladen 2002.
- HIRSCHMANN, Kai: Terrorismus. Hamburg 2003.
- HOFFMANN, Bruce: Terrorismus – Der unerklärte Krieg. Neue Gefahren politischer Gewalt. Bonn 2002.
- HUNTINGTON, Samuel: The third wave. Democratisation in the late twentieth century. Norman 1991.

HUSSAIN, Asaf: Political Terrorism and the State in the Middle East. London 1988.

ISBY, David C.: War in a distant country Afghanistan: Invasion and Resistance. London 1989.

JENKINS, Brian M.: Countering al Qaeda. An Appreciation of the Situation and Suggestions for Strategy. Santa Monica 2002.

KASPER, Michael: Baskische Geschichte in Grundzügen. Darmstadt 1997.

KEVENHÖRSTER, Paul: Politikwissenschaft. Bd. 1. Entscheidungen und Strukturen der Politik. Opladen 1997.

KIMMEL, Michael: Studentenbewegungen der 60er Jahre. Frankreich, BRD und USA im Vergleich. Wien 1998.

KLUGE, Friedrich: Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache. Berlin/New York ²³1995.

KNAPP, Hans Martin: Sprache zwischen Diktatur und Demokratie. Euphemistische Strategien im spanischen Demokratisierungsprozess (1972-1982). Frankfurt a.M. 1992.

KRAUSHAAR, Wolfgang: 1968 als Mythos, Chiffre und Zäsur. Hamburg 2000.

KURLANSKY, Mark: The Basque History of the World. New York 1999.

KUSHNER, Harvey W.: Encyclopedia of terrorism. London u.a. 2003.

LANG, Josef: Das baskische Labyrinth. Unterdrückung und Widerstand in Euskadi. Frankfurt a.M. 1983.

LAQUEUR, Walter: Die globale Bedrohung. Neue Gefahren des Terrorismus. München 2001.

LAQUEUR, Walter: Krieg dem Westen. Terrorismus im 21. Jahrhundert. Berlin 2003.

LAQUEUR, Walter: Terrorismus. Kronberg 1977.

- LAQUEUR, Walter: The New Terrorism. Fanaticism and the Arms of Mass Destruction. London ²2001.
- LEHMANN, Hans Georg: Deutschland-Chronik. 1945-2000. Bonn 2000.
- MATZ, Ulrich und Gerhard SCHMIDTCHEN.: Analysen zum Terrorismus. Bd. 4/1: Gewalt und Legitimität. Opladen 1983.
- MILLER, Susanne und Heinrich POTTHOFF: Kleine Geschichte der SPD. Darstellung und Dokumentation 1948-1983. Bonn ⁶1988.
- MEDHURST, Kenneth N.: Government in Spain. The Executive at work. Oxford 1973.
- MOLLY, Helmut und Hans-Otto ROSENBOHM: Streitbare Demokratie. Terror und Extremismus in der BRD. Kopenhagen 1980.
- MÜLLER, Harald: Supermacht in der Sackgasse? Die Weltordnung nach dem 11. September. Bonn 2003.
- MÜNKLER, Herfried: Die neuen Kriege. Bonn 2002.
- NAßMACHER, Hiltrud: Vergleichende Politikforschung. Eine Einführung in Probleme und Methoden. Opladen 1991.
- NEMESIS, Sacra: Nuevas historias de nacionalistas vascos. Madrid ⁵2000.
- NICLAUß, Karlheinz: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Paderborn ²2002.
- NOHLEN, Dieter: Wahlrecht und Parteiensystem. Opladen ²1990.
- NUNEZ, Luis C.: La Sociedad Vasca Actual. San Sebastian 1977.
- O'BALANCE, Edgar: Afghan Wars 1839-1992. London 1993.
- OTTO, Karl A.: Vom Ostermarsch zur APO. Geschichte der außerparlamentarischen Opposition in der Bundesrepublik 1960-1970. Frankfurt a. M. 1977.
- PATZELT, Werner: Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriß des Faches und studiumbegleitende Orientierung. Passau ⁵2003.

- PAYNE, Stanley G.: Franco's Spain. London 1968.
- PAYNE, Stanley G.: The Franco Regime 1936-1975. Madison 1987.
- PETERS, Butz: RAF/Terrorismus in Deutschland. Stuttgart 1991.
- PEVNY, Wilhelm: Die vergessenen Ziele. Wollen sich die 68er davonstehlen? Wien 1988.
- POHLY, Michael und Khailid DURAN: Osama bin Laden und der internationale Terrorismus. München ⁴2001.
- RICHARD, Jaques: Au nom d'Oussama Ben Laden. Dossier secret sur le terroriste le plus recherché du monde. Paris 2001.
- RICHARDS, Michael: A time of silence. Civil war and the culture of repression in Franco's Spain, 1936-1945. Cambridge 1998.
- REEVE, Simon: The New Jackals. Ramzi Yousef, Osama bin Laden and the future of terrorism. Boston 1999.
- ROY, Olivier: Afghanistan. L'éternité en guerre. Montrouge 1986.
- ROY, Olivier: The lesson of the Soviet-Afghan War. London 1991.
- ROSE-STAHN, Monika: Recht der Nachrichtendienste: Verfassungsschutz, Militärischer Abschirmdienst, Bundesnachrichtendienst. Brühl 2002.
- RUDZIO, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen ⁶2003.
- RUPP, Hans Karl: Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. München ³2000.
- SACKS, Fritz und Heinz STEINERT: Analysen zum Terrorismus. Bd. 4/2: Protest und Reaktion. Opladen 1984.
- SCHMID, Axel P. u.a.: Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literatures. Amsterdam ²1988.

- SCHRÖM, Oliver: Im Schatten des Schakals. Carlos und die Wegbereiter des internationalen Terrorismus. Berlin 2002.
- SCHWAN, Sigfried: Huntingtons These vom „clash of civilisations“: untersucht am Beispiel des Konflikts zwischen der islamischen und der westlichen Welt. Brühl 2001.
- SERAUKY, Eberhard: Im Namen Allahs. Der Terrorismus in Nahen Osten. Berlin 2000.
- SPANTA, Rangin Dadfar: Afghanistan. Entstehung der Unterentwicklung. Krieg und Widerstand. Frankfurt a.M. u.a. 1993.
- STERNBERGER, Dolf: Lebende Verfassung. Studien über Koalitionen und Opposition. Meisenheim a.Glan 1956.
- SULLIVAN, John: ETA and Basque nationalism. The fight for Euskadi 1890-1986. London 1988.
- TABIBI, Latif: Die afghanische Landreform von 1979. Ihre Vorgeschichte und Konsequenzen. Berlin 1981.
- TAHERI, Amir: Holy Terror. The Inside Story of Islamic Terrorism. London 1987.
- THOMAS, Nick: Protest Movement in 1960s West Germany. A Social History of Dissent and Democracy. Oxford 2003.
- THÜRER, Daniel: Der Wegfall effektiver Staatsgewalt. Heidelberg 1996.
- UESSELER, Rolf: Die 68er: „Macht kaputt, was Euch kaputt macht!“. APO, Marx und freie Liebe. München 1998.
- VON ALEMANN, Ulrich: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 2003.
- VON BEYME, Klaus: Vom Faschismus zur Entwicklungsdiktatur – Machelite und Opposition in Spanien. München 1971.
- VORLÄNDER, Hans: Demokratie. Geschichte. Formen. Theorien. München 2003.

WALDMANN, Peter: Ethnischer Radikalismus. Ursachen und Folgen gewaltsamer Minderheitenkonflikte am Beispiel des Baskenlandes, Nordirlands und Quebecs. Opladen 1989.

WALDMANN, Peter: Terrorismus und Bürgerkrieg. Der Staat in Bedrängnis. München 2003.

WALDMANN, Peter: Terrorismus. Provokation der Macht. München 1998.

WELLES, Benjamin: Spain. The Gentle Anarchy. New York 1965.

WESEL, Uwe: Die verspielte Revolution. 1968 und die Folgen. München 2002.

WILKINSON, Paul: Terrorism and the Liberal State. New York 1986.

WOYKE, Wichard: Stichwort Wahlen. Wähler – Parteien – Wahlverfahren. Opladen ¹⁰1998.

6.2 AUFSÄTZE IN SAMMELBÄNDEN

AHMAD, Mahfooz: Resistance movement in Afghanistan (1979-1981). In: GROVER, Verinder (Hrsg.): Afghanistan: Government and Politics. Neu Delhi 2000. S. 60-78.

BACKES, Uwe: Auf der Suche nach einer international konsensfähigen Terrorismusdefinition. In: MÖLLERS, Martin H.W. und Robert Chr. van Ooyen (Hrsg.): Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2002/2003. Frankfurt a.M. 2003. S. 153-165.

BITTORF, Wilhelm: „Wir schrieen unsere Wut heraus.“. In: PREUß, Joachim (Hrsg.): Die SPIEGEL-Serie über die Studentenrevolution. Hamburg 1988. S. 17-20.

BITTORF, Wilhelm: Träume im Kopf, Sturm auf den Straßen. In: PREUß, Joachim (Hrsg.): Die SPIEGEL-Serie über die Studentenrevolution. Hamburg 1988. S. 5-17.

GINSER, Salvador: Politische Opposition und Erneuerung der Universitäten in Spanien (1939-1982). In: WALDMANN, Peter u.a. (Hrsg.):

Sozialer Wandel und Herrschaft im Spanien Francos. Paderborn 1984. S. 127-154.

GURR, Robert Ted: Terrorism in Democracies. Its social and political base. In: REICH, Walter (Hrsg.): Origins of terrorism. Psychologies, ideologies, theologies, states of mind. Cambridge u.a. 1990. S. 86-103.

KAASE, Max: Politische Beteiligung. In: NOHLEN, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik. Bd. 3: Die westlichen Länder. München 1992. S. 339-346.

KELLEN, Konrad: Ideology and Rebellion: Terrorism in West Germany. In: REICH, Walter (Hrsg.): Origins of terrorism. Psychologies, ideologies, theologies, states of mind. Cambridge u.a. 1990. S. 43-58.

PATZELT, Werner: Zum politikwissenschaftlichen Nutzen der EE. In: RIEDEL, Robert und Manuela DELPOS (Hrsg.): Die evolutionäre Erkenntnistheorie (EE) in der Wissenschaft. Wien 1996. S. 273-288.

PUHLE, Hans-Jürgen: Autoritäre Regime in Spanien und Portugal. Zum Legitimationsbedarf der Herrschaft Francos und Salzars. In: Das Scheitern diktatorischer Legitimationsmuster und die Zukunftsfähigkeit der Demokratie. Festschrift für Walter Euchner. S. 191-205.

RIETZLER, Rolf: "Muff unter den Talaran". In: PREUß, Joachim (Hrsg.): Die SPIEGEL-Serie über die Studentenrevolution. Hamburg 1988. S. 41-49.

ROTE ARMEE FRAKTION: Das Konzept Stadtguerilla. In: SCHNEIDER, Christiane (Hrsg.): Ausgewählte Dokumente der Zeitgeschichte. Bundesrepublik Deutschland (BRD), Rote Armee Fraktion (RAF). Köln 1988. S. 5-13.

SCHMID, Josef: Parteiensystem. In: ANDERSEN, Uwe und Wichard WOYKE (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 2000. S. 423-426.

SCHOLZ, Fred: Vielvölkerstaat Afghanistan. Hintergrundinformationen zu einem aktuellen Konfliktherd. In: von ARETIN, Felicitas und Bernd WANNEMACHER (Hrsg.): Weltlage. Der 11. September, die Politik und die Kulturen. Opladen 2002. S. 67-74.

SCHULZE, Rainer-Olaf: Partizipation. In: NOHLEN, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik. Bd. 7. Politische Begriffe. München 1998. S. 470-472.

STARITZ, Richard: Die Kommunistische Partei Deutschlands. In: STÖSS, Richard (Hrsg.): Parteien-Handbuch: Die Parteien der Bundesrepublik Deutschlands. Bd. II: FDP bis WAV. Opladen 1984. S. 1663-1809.

THRÄNHARDT, Dietrich: Opposition. In: ANDERSEN, Uwe und Wichard WOYKE (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. S. 408-412.

TOPHOVEN, Rolf: Neue terroristische Strukturen: Osama bin Laden und die `Al-Qaida`. In: FRANK, Hans und Kai HIRSCHMANN (Hrsg.): Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung. Berlin 2002. S. 245-262.

WALDMANN, Peter: Katalonien und Baskenland: Historische Entwicklung der nationalen Bewegungen und Formen des Widerstands in der Franco-Zeit. In: DERS. u.a. (Hrsg.): Sozialer Wandel und Herrschaft im Spanien Francos. Paderborn 1984. S. 155-192.

WASMUS, Peter: The Political Socialisation of West German Terrorists. In: WHITTAKER, David J. (Hrsg.): The Terrorism Reader. London 2001. S. 190-204.

6.3 AUFSÄTZE IN FACHZEITSCHRIFTEN

ARREGUI, Joseba: ETA-Terrorismus und europäischer Terrorismus. In: KAS-Auslandsinformationen 19 (2003). Heft 8. S. 42-53.

BRUNN, Gerhard: Ethnischer Radikalismus in Westeuropa – die baskische ETA. In: Ethnos – Nation: eine europäische Zeitschrift 1 (1993) Heft 1. S. 33-47.

- CHALK, Peter: The Liberal Democratic Response to Terrorism. In: Terrorism and Political Violence 7 (1995). Heft 4. S. 10-44.
- RASHID, Ahmed: The Taliban: Exporting Extremism. In: Foreign Affairs 78 (1999). Heft 6. S. 22-35.
- EUBANK, William Lee und Leonard WEINBERG: Does Democracy encourage terrorism? In: Terrorism and Political Violence 6 (1994). Heft 4. S. 417-443.
- HIRSCHMANN, Kai: Terrorismus in neuen Dimensionen. Hintergründe und Schlussfolgerungen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 51 (2001). Heft 51. S. 7-15.
- KELLER, Jan: Netzwerke „Arabischer Mujahedin“ und ihre Bezüge nach Deutschland. In: Jahrbuch Extremismus und Demokratie 15 (2003). S. 194-208.
- KRAUSHAAR, Wolfgang: Denkmodelle der 68er Bewegung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. B 51 (2001). Heft 22/23. S.14-27.
- LANCESTER, Thomas D.: Comparative nationalism: the Basques in Spain and France. In: European Journal of Political Research 15 (1987). Heft 5. S. 561-590.
- LANGGUTH, Gerd: Flotte Sprüche, Verbalradikalismus und Gewalt-same Aktion. Die Diskussion der Legitimität von Gewalt und ihren Folgen. In: Zeitschrift zur politischen Bildung (1994). Heft 3. S. 24-33.
- LLERA, Francisco J. u.a.: ETA: From Secret Army to Social Movement – The Post-Franco Shism of The Basque Nationalist Movement. In: Terrorism and Political Violence 5 (1993). Heft 3. S. 106-134.
- RASHID, Ahmed: The Taliban. Exporting extremism. In: Foreign Affairs 78 (1999). Heft 6. S. 22-35.
- SANDLER, Todd: On the Relationship between Democracy and Terrorism. In: Terrorism and Political Violence 7 (1995). Heft 4. S. 1-9.

SCHEUCH, Erwin K.: Die Auswirkungen der 68er Studentenbewegung. In: Freiheit der Wissenschaft (1990). Heft 2. S. 6-10.

SCHMID, Axel, P.: Terrorism and Democracy. In: Terrorism and Political Violence 4 (1992). Heft 4. S. 10-28.

SIGRIST, Christian: Afghanistan 1988. Vom begrenzten Kontinent zur Unübersichtlichkeit multipler Kontingenz. In: Vereinte Nationen 36 (1988). Heft 3. S. 78-82.

SONTHEIMER, Kurt: 68er: eine skeptische Bilanz. In: Die Politische Meinung 39 (1994). Heft 2. S. 64-66.

ZÜRRER, Werner: Afghanistan unter sowjetischer Besatzung 1980-1988. In: Weltgeschehen. Analysen und Berichte zur Weltpolitik für Unterricht und Studium (1988). Heft 3. S. 5-188.

6.4. ZEITUNGSARTIKEL

HERZINGER, Richard: Heimlicher Hass. Islamische Netzwerke in Deutschland agieren unter dem Schutz der Religionsfreiheit. In: Die Zeit vom 27.11.2003.

JANSEN, Frank: „Ein Video wie ein Anschlag“. Geheimdienst-Koordinator: Al Qaida kämpft mit Hilfe der Medien – und verbindet den 11. September mit Nahost. In: Der Tagesspiegel vom 12.09.2003.

LUYKEN, Reiner: Großbritannien. Für terrorverdächtige Ausländer gelten Englands stolze Grundrechte nicht mehr. In: Die Zeit vom 13.05.2004.

KOENZEN, Gerd: „Urzenen des deutschen Terrorismus“. Neue Züricher Zeitung vom 25. 11.2003.

O.A.: Studenten. In: Der Spiegel vom 10.06.1968.

6.5 INTERNETQUELLEN

GANOR, Boaz: Terrorism: No Prohibition Without Definition. 2001. Abrufbar unter: www.ict.org.il/articles/articledet.cfm?articleid=393. Abgerufen am 15.04.2004.

INTERNATIONAL POLICY INSTITUTE FOR COUNTER-TERRORISM: Al-Qa'ida. www.ict.org.il/inter_ter/orgdet.cfm?orgid=74. Abgerufen am 30.01.2004.

OFFICE OF THE COORDINATOR FOR COUNTERTERRORISM (Hrsg.): Patterns of global Terrorism. 2004. Appendix A – Chronology of Significant Terrorist Incidents, 2003. Abrufbar unter: www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2003/31685.htm. Abgerufen am 25.05.2004.

SCHWEITZER, Yoram: Hot Blood and Cold Rationality. 2001. Abrufbar unter: www.ict.org.il/articles/articledet.cfm?articleid=389. Abgerufen am 15.04.2004.

WILKINSON, Paul: The Strategic Implications of Terrorism. Abrufbar unter www.st-and-ac.uk/academic/intrel/research/cstpv/publications1d.htm. Abgerufen am 26.03.2004.

www.workmall.com/wfb2001/spain/spain_history:francos_political_system.html Abgerufen am 06.04.2004.